

El reconocimiento del papel de los actores democráticos y de las instituciones democráticas es una idea clave del trabajo de los institucionalistas, definidos aquí como los analistas que emplean una teoría de las instituciones que sostiene que los actores toman decisiones en respuesta a incentivos institucionales y hacen énfasis en el impacto causal de las instituciones. Por tanto, la literatura institucionalista es una fuente importante de conocimiento sobre la política actual de América Latina que debe ser incorporada al pensamiento tradicional, más sociológico, de las ciencias sociales en América Latina.

Este artículo examina, en primer lugar, las contribuciones potenciales de una perspectiva institucionalista a través de una consideración del debate acerca del impacto de la relación entre el ejecutivo y el legislativo sobre el problema de la indecisión, es decir, sobre el “bloqueo” o parálisis gubernamental (*gridlock*). En la actualidad, éste es probablemente el debate más desarrollado en la literatura institucional y expone algunas de las virtudes de la investigación sobre instituciones. Este debate muestra que los institucionalistas han tomado prestados los modelos y las teorías de la abundante literatura sobre las democracias de Estados Unidos y Europa Occidental pero que, al mismo tiempo, han cuestionado algunos de los supuestos centrales de esta literatura. En efecto, los institucionalistas han utilizado la experiencia de América Latina para cuestionar argumentos relacionados con las democracias presidenciales y, de esta manera, han puesto énfasis en la necesidad de generar nuevas teorías. Además, este debate demuestra que los institucionalistas han contribuido al conocimiento de una manera sofisticada y progresista, entrelazando la construcción sistemática de la teoría y el análisis de datos y ofreciendo nuevos hallazgos y preguntas. En resumen, ese debate ilustra algunas de las contribuciones y las ventajas de la perspectiva institucionalista en un terreno que es propicio a un análisis institucional: el estudio de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo.

Asimismo, este artículo considera una cuestión más amplia y complicada: la calidad de la democracia. Ésta es una cuestión que seguramente ocupará un lugar cada vez más importante en el estudio de la política contemporánea de América Latina. A la vez, muchas de las contribuciones al estudio de la calidad de la democracia han sido hechas por autores que no se consideran institucio-

nalistas y que, de hecho, han prestado poca atención a las instituciones. Sin embargo, como sugiero, la literatura institucionalista ofrece ideas que ayudan a dar precisión a una agenda de investigación aún vagamente definida. Entre ellas, resalto la idea de estudiar la política democrática en términos de las múltiples relaciones agente-principal que se establecen entre los ciudadanos, los gobernantes electos y la burocracia del Estado. Por cierto, este esquema de relaciones agente-principal no resuelve algunas cuestiones metodológicas que deben ser resueltas si es que ha de avanzar el estudio de la calidad de la democracia. Pero sí resalta la utilidad de una perspectiva institucionalista y demuestra que esta perspectiva debería de tenerse más en cuenta en los estudios de la democracia, ampliamente concebida, en América Latina.

LAS CAUSAS INSTITUCIONALES DEL “BLOQUEO” GUBERNAMENTAL

Las teorías institucionalistas sobre las democracias en América Latina se enfocaron, inicialmente, en dos aspectos compartidos de estas democracias: *a*) ejecutivos nacionales electos por voto popular y *b*) por un periodo fijo.¹ Estos aspectos, que distinguen a las democracias de América Latina de las democracias parlamentarias, fueron utilizados para definir las como democracias presidenciales.² Y fueron identificadas, en el trabajo de Linz (1990; 1994, pp. 5-10; Linz y Stepan, 1996, p. 181), como una fuente de múltiples problemas, que incluyen una tendencia al “bloqueo” gubernamental o un *impasse* en la relación entre el poder ejecutivo y el legislativo.³ Este argumento marcó de manera signi-

¹ Actualmente, la única excepción parcial a esta afirmación es Bolivia, donde la enmienda a la constitución de 1994 exige que el congreso elija al presidente de entre los dos candidatos que reciban el porcentaje más alto del voto popular.

² Estos dos aspectos son usados por Lijphart (1984, pp. 68-71) para construir una tipología de democracias que se centra en las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. Véase también Shugart y Mainwaring (1997, pp. 14-18).

³ Para evitar confusión, se deben subrayar dos puntos. Primero, aunque la discusión actual se centra en el tema del “bloqueo” gubernamental, el trabajo sobre presidencialismo y parlamentarismo de Linz, comenzando con la primera referencia que hace al tema (Linz, 1978, pp. 71-74), siempre se ha ocupado de la cuestión más amplia de la estabilidad democrática. En segundo lugar, aunque algunos autores aparentemente usan los términos “indecisión” y “governabilidad” de modo intercambiable (Cox y McCubbins, 2001, p. 46), es importante notar que el concepto “indecisión” (es decir, el “bloqueo” gubernamental) está vinculado a la

ficativa los términos del debate, y su valor seminal debe reconocerse. Sin embargo, la literatura ha evolucionado considerablemente desde este punto de partida; introdujo primero varios conceptos que le añadieron matices al concepto de democracia presidencial, después lo modificó y, por último, rechazó la asociación propuesta por Linz.

VARIEDADES DE PRESIDENCIALISMO

El primer cambio en la literatura consistió en mirar más allá del hecho de que los ejecutivos nacionales de América Latina se eligen mediante el voto popular y por un término fijo, esto es, los dos aspectos distintivos de las democracias presidenciales. Una de las líneas de investigación se centró en los poderes constitucionales de los presidentes y los efectos que dichos poderes tienen sobre las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. Este trabajo distinguió los poderes no legislativos, que se refieren a la formación y destitución del gabinete y la disolución de la asamblea legislativa, de los poderes legislativos, que incluyen los poderes de veto, de decreto y de iniciativa exclusiva de legislación.⁴ Esta literatura también introdujo la útil distinción entre poderes legislativos reactivos, que ayudan al presidente a mantener el *statu quo*, y poderes legislativos proactivos, que ayudan al presidente a cambiar el *statu quo* (Shugart y Mainwaring, 1997, p. 41).

Otra línea de la literatura se dedicó a estudiar las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, principalmente en términos del sistema de partidos. Esta investigación trata al sistema de partidos de diferentes maneras, pero sigue en gran parte la obra clásica de Sartori, *Partidos y sistemas de partidos* (1976), al poner énfasis en dos dimensiones clave: el número de partidos y el grado de polarización ideológica entre partidos.⁵ También se ha puesto mayor atención a

habilidad de cambiar el *statu quo*, sin importar lo que éste sea. Por tanto, el término “indecisión” es más preciso, pero también tiene menos contenido que el muy utilizado concepto de la gobernabilidad democrática.

⁴ Shugart y Carey (1992, caps. 6-8); Shugart y Mainwaring (1997, pp. 40-52); Carey y Shugart (1998); Payne *et al.* (2003, cap. 8).

⁵ Mainwaring y Scully (1995); Coppedge (1998, 2001, 2003); Mainwaring (1999); Alcántara y Freidenberg (2001).

la cuestión de la disciplina dentro de los partidos y la capacidad de sus dirigentes para conseguir que los legisladores de un partido voten de manera unificada.⁶ En gran medida, la preocupación central de esta literatura puede resumirse en términos del afán por entender los “poderes presidenciales partidarios”, entendidos concretamente como el número de legisladores en los que puede confiar un presidente para aprobar legislación (Mainwaring y Shugart, 1997b, pp. 500-501, 429-430; Coppédge, 2003, pp. 7-10).

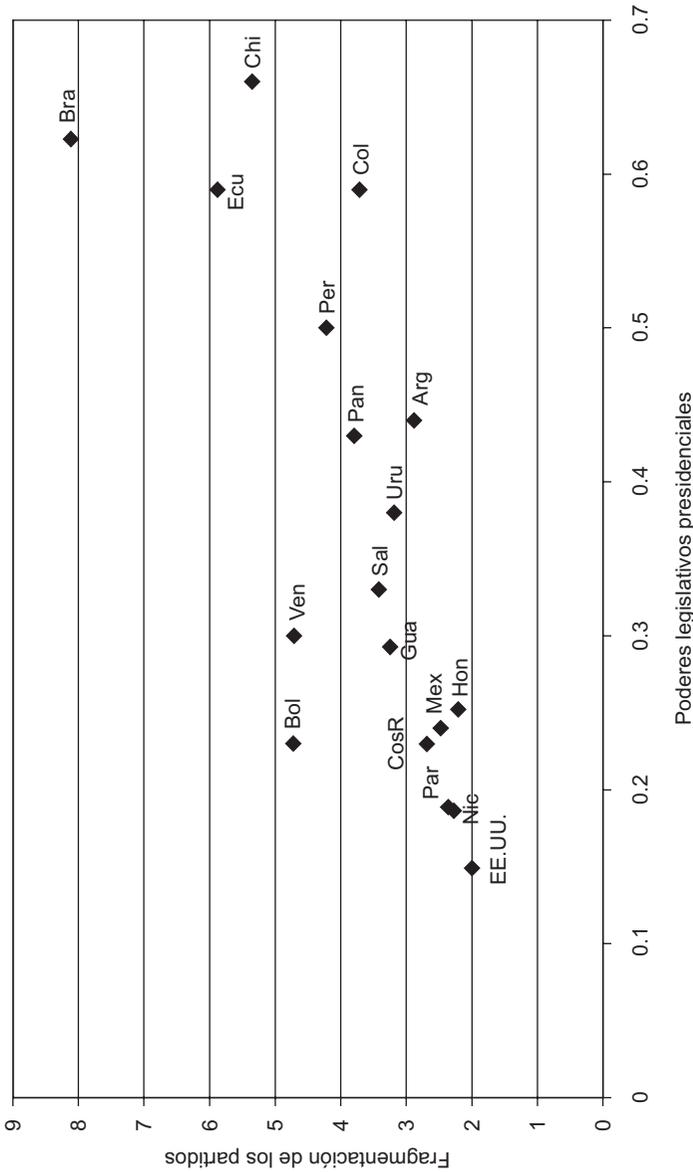
Esta investigación tuvo consecuencias importantes para la manera como se describían las democracias presidenciales. Socavó el contraste común entre democracias presidenciales y parlamentarias basadas en la comparación entre Estados Unidos, que tiene un presidente débil, y Gran Bretaña, que tiene un primer ministro poderoso. En efecto, los datos claramente mostraban que los presidentes democráticos no se enfrentan necesariamente a un congreso fuerte. Por el contrario, se demostró que los presidentes de América Latina varían considerablemente en términos de sus poderes constitucionales y que, en promedio, cuentan con poderes legislativos considerablemente mayores a los del presidente de Estados Unidos (Shugart y Carey, 1992, p. 155; Payne *et al.*, 2003, p. 216).

Adicionalmente, se revelaron algunos patrones interesantes cuando se consideraron datos sobre los poderes legislativos presidenciales al lado de datos sobre los poderes partidarios presidenciales (véase la figura 1). Este análisis no sólo resaltó la singularidad del modelo estadounidense de democracia presidencial con un presidente relativamente débil y un sistema de dos partidos, también reveló un hallazgo intrigante: una relación positiva entre los poderes constitucionales presidenciales, por un lado, y la fragmentación partidaria en la legislatura, por el otro, y entre las coaliciones electorales de los presidentes (Mainwaring y Shugart, 1997b, pp. 429-434, 400-403) y varias reglas electorales que afectan el grado de separación de propósito —debido a diferencias en las preferencias— entre el ejecutivo y el legislativo (Shugart, 1998; Cox y McCubbins, 2001; Shugart y Haggard, 2001; Samuels y Shugart, 2003).⁷ En resumen,

⁶ Shugart y Carey (1992, pp. 175-176, 1995); Mainwaring y Shugart (1997b, pp. 421-429), Carey (2002, 2003); Morgenstern (2003).

⁷ Esto representa un hallazgo sólido (Shugart y Haggard, 2001, p. 99), es decir, que ha sido confirmado con varias medidas.

FIGURA 1 LOS PODERES LEGISLATIVOS PRESIDENCIALES Y LA FRAGMENTACIÓN DE LOS PARTIDOS (AMÉRICA LATINA Y ESTADOS UNIDOS, C. 2002)



Nota: El índice de poderes legislativos presidenciales es para 2002. Varía de 0 a 1, y se basa en datos de los siguientes poderes: los de veto total y parcial, los de decreto, los de presupuesto, los de iniciativa exclusiva de legislación y los de plebiscito. La medida de fragmentación partidaria es el promedio para el periodo de 1990-2000 y es el índice de Laasko y Taagepera del número efectivo de partidos calculado basándose en bancas legislativas.
Fuente: Compendio estadístico del PNUD (2004).

al considerar más que los aspectos distintivos de las democracias presidenciales —el proceso de elección y la duración del mandato del jefe de la rama ejecutiva del gobierno— y al tener en cuenta los poderes y las preferencias de los tomadores de decisiones, esta literatura reemplazó la óptica que veía las democracias presidenciales como un tipo de democracia homogénea por una que resalta las diferencias significativas dentro del conjunto de democracias presidenciales.

REPLANTEAMIENTO DE LA HIPÓTESIS DE LINZ
SOBRE EL “BLOQUEO” GUBERNAMENTAL

La investigación sobre variedades de presidencialismo también contribuyó a teorizaciones nuevas acerca del impacto de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo sobre el problema del “bloqueo” o parálisis gubernamental. Los argumentos de Linz se analizaron minuciosamente y se señalaron desacuerdos específicos (Shugart y Carey, 1992, cap. 3; Mainwaring y Shugart, 1997c; Shugart y Mainwaring, 1997, pp. 29-40). Pero esta línea de investigación no dio como resultado un rechazo completo de la preocupación de Linz acerca del impacto negativo del presidencialismo. Más bien, los académicos que contribuyeron al conocimiento de las variedades del presidencialismo propusieron sólo una revisión parcial de la crítica al presidencialismo de Linz.

La línea de continuidad más clara con Linz hizo énfasis en la dispersión de preferencias de los tomadores de decisiones. Los argumentos específicos variaron. Un argumento que se propuso insistía en que el “bloqueo” gubernamental es probable cuando los poderes partidarios del presidente son bajos; específicamente subrayaba el carácter conflictivo de la combinación de presidencialismo con sistemas multipartidistas fragmentados.⁸ Otro argumento era que el “bloqueo” gubernamental (o lo que varios autores llamaban el problema de la indecisión) es probable cuando existe una separación de propósito extrema, algo determinado no sólo por las preferencias de los partidos sino también por incentivos institucionales, especialmente del sistema electoral (Cox y McCubbins, 2001; Shugart

⁸ Mainwaring (1993, 1999, pp. 285-286, 288-289); Jones (1996); Mainwaring y Shugart (1997b, p. 396); Shugart y Mainwaring (1997, p. 31).

y Haggard, 2001, pp. 95-97). Se consideraba que estas asociaciones, exploradas empíricamente por algunos autores (Mainwaring, 1993, 1999; Ames, 2001), compartían un fundamento teórico común. De hecho, se propuso una base teórica para estas asociaciones en términos de la teoría de Tsebelis (1995, 2002) sobre jugadores con capacidad de veto (*veto players*). El argumento fundamental, bien capturado en el resumen de Cox y McCubbins (2001, p. 27, se eliminaron las itálicas en el original), era que “a medida que aumenta el número efectivo de vetos, el gobierno se vuelve [...] menos decisivo”.

Por tanto, esta investigación sobre las variedades de presidencialismo acabó apoyando la idea genérica de Linz sobre la naturaleza conflictiva de las democracias presidenciales, pero también introdujo dos enmiendas importantes. Por un lado, el contraste amplio entre democracias presidenciales y parlamentarias fue menos central y el problema con las democracias presidenciales ya no se vinculó al presidencialismo en sí, es decir, al proceso distintivo de la elección y la duración del mandato del jefe del ejecutivo (Shugart y Haggard, 2001, p. 96). Como argumentan Haggard *et al.* (2001, p. 321): “muchas de las deficiencias atribuibles al presidencialismo se deben, de hecho, a las peculiaridades del sistema de partidos y, a su vez, a la manera como son afectados los partidos por las reglas electorales”. Por otro lado, esta investigación subrayó que el problema con las democracias presidenciales se vincula con ciertos valores de las variables que se acentúan —por ejemplo, la fragmentación partidaria extrema— y, por tanto, se limita a un subconjunto de democracias presidenciales.

Sin embargo, ha comenzado a emerger una perspectiva algo distinta sobre el tema a medida que se ha considerado la dispersión de las preferencias de los tomadores de decisiones como un factor que influye en la capacidad de toma de decisión de los gobiernos no de manera aislada, sino mediante su interacción con otros factores. A este respecto, el análisis informal, basado en la teoría de juegos de Cox y Morgenstern (2002), que conceptualiza la relación entre los presidentes y las legislaturas como un juego de veto bilateral asimétrico, es particularmente instructivo.⁹ Ciertamente, la introducción de una perspec-

⁹ La ruptura con la perspectiva linziana comienza con la investigación pionera de Figueiredo y Limongi (2000a, originalmente publicado en 1995 en portugués) sobre el impacto de las relaciones entre el ejecu-

tiva estratégica propone el debate de dos maneras críticas. En primer lugar, expone las limitaciones de la perspectiva convencional, que sostiene que un aumento en el número de jugadores incrementa la probabilidad de una parálisis gubernamental. Como lo muestra la tipología de presidentes y asambleas de Cox y Morgenstern, los presidentes pueden promulgar políticas utilizando diferentes estrategias según el tipo de legislatura a la que se enfrentan (Cox y Morgenstern, 2002, pp. 453-455). En segundo lugar, una perspectiva estratégica resalta la desventaja de tratar la variable clave de apoyo legislativo a las iniciativas presidenciales como una variable exógena. Aunque Cox y Morgenstern siguen la práctica normal de considerar el número de bancas de legisladores que apoyan al presidente ya sea como un factor endógeno o como uno exógeno a su modelo, sí destacan lo que ellos llaman los poderes integrativos presidenciales, tal como el nombramiento de ministros, que un presidente puede usar para involucrarse directamente en el proceso legislativo. Por consiguiente, ofrecen por lo menos algunas pistas para ir más allá de la perspectiva común, endogeneizando el apoyo legislativo a las iniciativas presidenciales (Cox y Morgenstern, 2002, pp. 452, 458-462).

Éstos son puntos fundamentales y representan una divergencia importante en el debate iniciado por Linz. Sin embargo, la investigación de Cheibub, Przeworski y Saiegh es la que introduce la perspectiva alterna más significativa en este debate hasta la fecha (Cheibub, 2002; Cheibub *et al.*, 2002, 2004; Saiegh, 2002). Estos autores combinan la teoría formal con una fuerte dosis de análisis sistemático de datos nuevos sobre democracias presidenciales y parlamentarias, a fin de establecer algunos hechos básicos respecto a la formación y el éxito legislativo de los gobiernos de mayoría y minoría. Más claramente que otros trabajos, estos autores cuestionan el supuesto vínculo entre presidencialismo y “bloqueo” gubernamental, tal como se formula en la versión original de Linz y también en la versión modificada.

En lo que respecta a la formación de gobiernos, estos autores encuentran que los gobiernos de mayoría son menos raros de lo que se pudiera esperar a

tivo y el legislativo sobre el desempeño legislativo en Brasil, y el trabajo de Deheza (1997), Amorim Neto (1998) y Altman (2000, 2001) sobre coaliciones.

la vista de los datos sobre fragmentación partidaria.¹⁰ De 218 situaciones (que se definen por la distribución constante de bancas legislativas), en casi todas las democracias presidenciales durante el periodo 1956-1999, el partido del presidente tenía la mayoría de bancas legislativas en 98 instancias, mientras que sólo en 23 el presidente enfrentaba una oposición mayoritaria. Además, la ocurrencia de gobiernos divididos era mayor en el contexto del sistema de dos partidos en Estados Unidos (12 veces) que en toda América Latina (5 veces). Asimismo, en las 97 situaciones restantes (que, por cambios en el gobierno o en coaliciones de gobierno o de portafolios en el contexto de una distribución constante de bancas legislativas, sumaron seis situaciones adicionales), el presidente encabezó una coalición de mayoría en 31 de un total de 103 instancias, una coalición de minoría en 23 de 104 instancias, y una coalición de minoría de un solo partido en las restantes 49 (de 103) instancias. Finalmente, cuando Cheibub *et al.* (2002, 2004) comparan casi todas las democracias presidenciales con democracias parlamentarias durante el periodo que va de 1946 a 1999, encuentran que los presidentes encabezaron gobiernos de mayoría en 59% de todos los casos, mientras que la cifra correspondiente para primeros ministros fue de 78%, y que el efecto de una mayor fragmentación partidaria sobre la posibilidad de presidentes de minoría es indeterminado. Vale la pena insistir en que estos hallazgos son consistentes y están reforzados por el modelo formal de la formación de coaliciones bajo el presidencialismo que proponen los autores (Cheibub *et al.*, 2004).

A su vez, con respecto al éxito legislativo de los gobiernos, estos autores cuestionan la supuesta eficacia de los gobiernos de mayoría, un supuesto básico de las lecturas pesimistas de las democracias presidenciales. Al analizar los datos de 35 democracias durante el periodo 1946-2000 (Saiegh, 2002), muestran que, aunque los presidentes que encabezan gobiernos de mayoría de un solo partido cuentan con la tasa de éxito legislativo más alta (72%), los presidentes que encabezan gobiernos de minoría de un partido tienen un nivel de éxito legislativo sólo un poco más bajo (61%), pero de todas maneras se desem-

¹⁰ Sobre este punto, véase también el trabajo de Shugart (1995).

peñan mejor que los presidentes que encabezan gobiernos de coaliciones minoritarias (53%) o, inclusive, que los gobiernos de coaliciones mayoritarias (51%). La capacidad de los gobiernos de minoría para formar coaliciones legislativas mayoritarias, bien establecida en el contexto de las democracias parlamentarias (Strom, 1990), no parece ser totalmente ajena a las democracias presidenciales. Asimismo, la tasa de éxito legislativo de todas las democracias presidenciales es de 62%, en comparación con 80% de todas las democracias parlamentarias (Cheibub *et al.*, 2004). Aun en Brasil, uno de los “casos más probables” de parálisis legislativa según muchas teorías, los datos muestran altas tasas de éxito legislativo (Cheibub y Limongi, 2002, pp. 172-174, Figueiredo y Limongi, 2002b). En resumen, la preocupación respecto al “bloqueo” gubernamental en las democracias presidenciales no parece estar validada por los datos.

NUEVOS HALLAZGOS Y PREGUNTAS

El debate acerca del impacto de las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo sobre la parálisis gubernamental ciertamente no está cerrado (Samuels y Eaton, 2002). Sin embargo, es posible identificar algunos hallazgos valiosos que han surgido de esta literatura. Algunos de estos hallazgos contradicen ideas ampliamente aceptadas no hace mucho tiempo y alteran la descripción de las democracias con base en el modelo americano y el contraste entre democracias presidenciales y parlamentarias fuertemente influido por las diferencias entre Estados Unidos y el Reino Unido. Resulta que Estados Unidos es un caso extremo, caracterizado por un presidente débil (Shugart y Carey, 1992). Además, un conjunto de otros supuestos, que son centrales a la investigación sobre Estados Unidos y que se utilizan (más o menos inconscientemente) como constantes en el análisis de las instituciones, no tienen validez en América Latina (Morgernstern, 2002a, pp. 15-18; 2002b). Además, la transformación de estas constantes en variables hace surgir nuevas preguntas, por ejemplo, acerca del uso de los nombramientos del gabinete como instrumento para construir coaliciones legislativas (Amorim Neto, 1998; Cox y Morgernstern, 2002, pp. 458-459, 464; Cheibub *et al.*, 2004). Asimismo, algunos rasgos generalmente

vistos como típicos de las democracias parlamentarias, como la convocatoria de elecciones en el caso de la disolución de un gobierno —un factor considerado como determinante clave de la disciplina partidaria en sistemas parlamentarios—, resultan ser atípicos, después de todo (Cheibub y Limongi, 2002, p. 160).

Otros hallazgos describen un nuevo panorama de las democracias presidenciales de América Latina. Es notable que los sistemas presidenciales latinoamericanos, aunque muestran gran variación, ocupan una posición intermedia entre los sistemas presidenciales puros y los sistemas parlamentarios puros, y cuentan con presidentes proactivos y legislaturas reactivas que no son tan pasivas como algunos han temido (Cox y Morgenstern, 2002). Asimismo, a los presidentes de América Latina ni les falta apoyo en la legislatura ni confrontan rutinariamente el problema del “bloqueo” gubernamental. Ciertamente, los presidentes rara vez se enfrentan a la oposición de la mayoría en la legislatura y con frecuencia pertenecen al partido que tiene una mayoría en la legislatura o encabezan una coalición mayoritaria. Pero aun los presidentes que encabezan gobiernos de minoría no se encuentran especialmente dispuestos a usar su poder de decreto. Finalmente, las democracias presidenciales tienen apenas un poco menos de éxito legislativo que las democracias parlamentarias (Cheibub y Limongi, 2002, p. 171; Cheibub *et al.*, 2004). Por tanto, la diferencia entre las democracias presidenciales y las parlamentarias, entendidas en torno al hecho de que en las democracias presidenciales tanto el jefe del ejecutivo como los miembros de la legislatura son directamente electos por los ciudadanos y tienen un mandato de duración fijo, aparentemente no determina la habilidad del gobierno para legislar (Shugart y Haggard, 2001, p. 96, Cheibub y Limongi 2002; Cheibub *et al.*, 2004).¹¹

Más allá de estos hallazgos, varios estudios recientes proponen esta línea de investigación enfocándose ya sea en nuevas interrogantes que han salido a la luz en el curso del debate o en nuevas instituciones que no fueron considera-

¹¹ Vale la pena repetir que la variable dependiente que está en riesgo es la capacidad de tomar decisiones políticas. Por tanto, estas conclusiones no se deben extender a otras variables dependientes, tales como la estabilidad democrática o el contenido de las políticas, que muchas veces se consideran como efectos de los mismos factores causales.

das. La investigación acerca de las nuevas interrogantes tiene en cuenta, entre otras cosas, algunos aspectos del comportamiento de los partidos en la legislatura que son vistos como clave para comprender las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. Más específicamente, se le está otorgando mayor atención al reto de desenredar la manera en que los poderes presidenciales y varias reglas institucionales —desde las reglas electorales y de los partidos hasta los reglamentos que gobiernan la toma de decisiones en la legislatura y la estructura de los comités en la legislatura— afectan la unidad de los partidos, la formación de coaliciones y la aprobación de legislación.¹² Entre tanto, los trabajos que intentan ampliar la discusión sobre el impacto de actores gubernamentales y reglas institucionales sobre políticas públicas más allá de las relaciones del ejecutivo con el legislativo se están enfocando en los gobernadores de los estados y el federalismo (Samuels, 2003), así como en los jueces y el poder judicial (Helmke, 2002).

En resumen, como lo muestra este debate sobre los determinantes institucionales del “bloqueo” o parálisis gubernamental, la investigación institucional ha tenido importantes resultados. Ha generado algunos hallazgos significativos que ofrecen una base sólida para describir el proceso de la elaboración de políticas públicas. Ha formulado nuevas preguntas, suscitadas por problemas que surgieron en el curso de la investigación, y se ha enfocado en nuevas instituciones, incluidas en el análisis, a fin de abarcar el conjunto completo de actores gubernamentales relevantes. Asimismo, esta investigación ha sido acumulativa en el sentido de que se basa en un conjunto de supuestos teóricos compartidos, es decir, los supuestos que son característicos de una perspectiva institucional. Por tanto, es importante reconocer las contribuciones hechas por esta línea de investigación y reconocer el valor de los esfuerzos de los institucionalistas para que avance nuestro conocimiento de la política democrática en América Latina.

¹² Deheza (1997); Amorim Neto (1998); Amorim Neto y Santos (2001); Altman (2001, 2002); Chasqueti (2001); Carey (2002, 2003), Figueiredo y Limongi (2002b); Morgénstern y Nacif (2002); Colomer y Negretto (2003); Morgénstern (2003); Negretto (2003).

LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

Otra área en la que el análisis institucional ha hecho aportes importantes, no siempre reconocidos, tiene que ver con la cuestión de la calidad de la democracia, la gran pregunta que enfrentan los estudiosos de la política contemporánea en América Latina. La literatura sobre la calidad de la democracia ha sido impulsada por autores que no adoptan una perspectiva institucional y los aportes de estos autores deben reconocerse.¹³ Sin embargo, la literatura institucional también ofrece ideas que deberían incorporarse al debate acerca de la calidad de la democracia.

La literatura sobre la calidad de la democracia todavía no ha producido una declaración claramente conceptualizada del problema de investigación, sin mencionar los datos que permitirían un análisis empírico de tal problema. Por consiguiente, la discusión que se presenta a continuación es algo abierta y tentativa. Toma en consideración el proceso político en términos amplios y procede con cautela deliberada, evitando la tentación de cerrar de manera prematura posibles caminos para la investigación. A su vez, utilizando como principio organizador dos relaciones distintivas —la relación entre ciudadanos y gobernantes electos, y la relación entre gobernantes electos y la burocracia del Estado—, muestra que existen conexiones importantes entre múltiples formulaciones potenciales de la cuestión de la calidad de la democracia. Además, identifica algunos asuntos espinosos, tales como la relación entre las preferencias de los políticos y la capacidad del Estado, así como algunos temas aparentemente no relevantes, como el nivel democrático del régimen político, los cuales merecen mayor atención.

LOS CIUDADANOS Y LOS GOBERNANTES ELECTOS

La relación entre ciudadanos y gobernantes electos ha sido una preocupación central en la investigación de los institucionalistas sobre representación y ren-

¹³ Linz (1997); Diamond (1999); Kitschelt *et al.* (1999); O'Donnell (1999b, parte IV, 2001, 2003); Hartlyn (2002).

dición de cuentas (*accountability*).¹⁴ Una línea de investigación se enfoca en el impacto de las instituciones sobre la naturaleza universal *versus* particularista de las políticas públicas (Cox y McCubbins, 2001, pp. 47-52). Esta investigación elabora y encuentra apoyo empírico para la hipótesis de que, mientras más elecciones se centren en candidatos y no en partidos, menos probable será que las políticas públicas sean universales.¹⁵ De manera relacionada, el trabajo de economistas como Persson y Tabellini (2000, 2003), que utilizan teorías formales y métodos empíricos sofisticados, ha generado resultados interesantes en cuanto al vínculo entre instituciones y, entre otras cosas, la naturaleza de las políticas públicas. Estos autores muestran que las reglas electorales proporcionales son más conducentes que las reglas mayoritarias a políticas públicas universales, medidas en términos de la inversión en la seguridad social y el bienestar; y que el impacto de los sistemas parlamentarios, en contraste con los sistemas presidencialistas, es similarmente positivo pero no muy sólido (Persson y Tabellini, 2003, cap. 2, pp. 50, 142-148; véase también Shugart, 1999). Por tanto, los institucionalistas muestran cómo ciertas instituciones se vinculan con políticas que son consideradas como más o menos representativas de los intereses de los ciudadanos (véase también Colomer y Negretto, 2003).

Esta literatura plantea otro argumento, menos optimista, sobre la rendición de cuentas (*accountability*). Una aproximación de este tema subraya que el diseño de las reglas electorales, en particular, genera un “*trade-off*” entre representación, entendida como la adopción de políticas públicas que reflejan los intereses de los votantes en general, y la rendición de cuentas, que se entiende como la posibilidad de que los votantes puedan identificar y castigar a los gobernantes responsables por las decisiones políticas (Shugart y Carey, 1992; Powell, 2000; Persson y Tabellini, 2003, pp. 18, 217). Otra perspectiva conceptualiza el asunto de la rendición de cuentas como una relación principal-agente, define al elec-

¹⁴ El debate sobre políticas considerado en la primera mitad de este artículo se enfoca en los actores gubernamentales y se enmarca explícitamente en términos de un *statu quo* sin contenido, que no dice nada acerca del vínculo entre las políticas y los intereses de los ciudadanos. Pero en sus investigaciones sobre la representación y la rendición de cuentas, los institucionalistas introducen a los ciudadanos y sus intereses en el análisis.

¹⁵ Carey y Shugart (1995); Mainwaring (1999, cap. 6); Ames (2001); Cox y McCubbins (2001, p. 49); Haggard y McCubbins (2001); Shugart y Haggard (2001, pp. 85-88).

torado como el principal y a los gobernantes electos como los agentes, y presenta una visión aún más negativa. Al acentuar las ventajas en términos de la información que tienen los gobernantes electos en comparación con los votantes, este análisis destaca las limitaciones inherentes del voto como un medio para controlar y responsabilizar a los gobernantes electos (Przeworski *et al.*, 1999, caps. 1, 4; véase también Stokes, 2001). En otras palabras, esta literatura ofrece una óptica de la rendición de cuentas que depende de factores inherentes al funcionamiento normal de las democracias y que no son atribuibles a sus fallas. En el proceso, esta literatura identifica un problema que le proporciona un contenido claro al concepto muy usado, pero mal definido, de la calidad de la democracia.

Resulta interesante que la identificación de soluciones al problema de la rendición de cuentas esté surgiendo gradualmente a través de contribuciones de académicos que trabajan en diferentes tradiciones teóricas. Una línea importante de pensamiento se centra en el sistema de pesos y contrapesos (*checks and balances*) (Persson *et al.*, 1997, 2000; Przeworski *et al.*, 1999, parte II), en algunos casos, conceptualizando explícitamente la relación entre gobernantes electos como una segunda relación principal-agente dentro de una cadena de relaciones principal-agente (Cox y McCubbins, 2001, pp. 21-22; Shugart *et al.*, 2003). Esta investigación muestra que un sistema de pesos y contrapesos tiene un impacto directo sobre la rendición de cuentas, al permitir que los diferentes poderes del gobierno puedan monitorearse y sancionarse el uno al otro. Pero también identifica un efecto indirecto —mediante una conexión hacia atrás (*backward linkage*)— por el cual la separación de poderes del gobierno podría incrementar el flujo público de la información y, así, ayudar a corregir la falta de información que reduce la posibilidad de que los votantes puedan controlar a los gobernantes electos.

Otra línea de pensamiento converge con la anterior, pero da un paso adicional. Esta investigación paralela también se enfoca en la posibilidad del control de los políticos por medio de varias instituciones que O'Donnell (1999a) llama de rendición de cuentas horizontal (*horizontal accountability*), en contraste con la forma “vertical” estándar de ejercer control sobre los políticos en el pro-

ceso electoral (Schedler *et al.*, 1999; Mainwaring y Welna, 2003). Sin embargo, aunque hace énfasis en las ganancias potenciales asociadas con las instituciones de rendición de cuentas horizontal, llama la atención a las limitaciones de estas instituciones e intenta introducir a la ciudadanía de manera más incluyente en el debate. Esta literatura ve la función de los pesos y los contrapesos como algo que gira en torno a un diseño institucional que intenta proporcionar un grado apropiado de independencia y control mutuo a distintas ramas del gobierno. Pero también subraya que un requerimiento clave para el ejercicio de la rendición de cuentas horizontal es la contraposición de voluntades políticas y, por tanto, la exclusión de la posibilidad de colusión entre poderes que supuestamente se controlan mutuamente (Przeworski, 1999, p. 44; Przeworski *et al.*, 1999, p. 19). Asimismo, considera varias formas en las que la ciudadanía puede ejercer el control sobre los políticos entre elecciones; pues, en esta literatura, la posibilidad de superar las limitaciones de la rendición de cuentas electoral se considera dependiente, en parte, de las instituciones de rendición de cuentas horizontal, pero también, en parte, del ejercicio de la rendición de cuentas “societal” (*social accountability*), un concepto que incluye muchos tipos de actividades y, por tanto, expande ampliamente el alcance del análisis (Smulovitz y Peruzzotti, 2000). Ciertamente, la rendición de cuentas societal es vista generalmente como algo que incluye el monitoreo continuo y la sanción ocasional de los políticos por parte de los ciudadanos mediante una variedad de canales además de la elección de los gobernantes, desde las manifestaciones callejeras y el desenmascaramiento del comportamiento ilegal de los oficiales públicos por parte de los reporteros, hasta la presentación de quejas ciudadanas ante los medios o instituciones como la oficina del *ombudsman* y el uso de varios mecanismos de la democracia directa (Smulovitz y Peruzzotti, 2000, 2002; Altman, 2002).

El resultado de este rico debate merece expresarse cabalmente. No queda claro si el desarrollo de la noción de rendición de cuentas resuelve el “*trade-off*” entre representación y rendición de cuentas que se identifica en la literatura. Sin embargo, al señalar los límites de los mecanismos de rendición de cuentas centrados exclusivamente en el proceso electoral, este debate ha pro-

porcionado el fundamento teórico para una expansión de la noción de los derechos políticos de los ciudadanos —un núcleo indiscutible de la teoría de la democracia— más allá de los derechos identificados en el trabajo clásico de Marshall (1965) y los ha incorporado en definiciones convencionales del régimen político democrático (Dahl, 1971, pp. 3-7; 1989, caps. 8, 9). Más específicamente, sugiere que, para poder reflejar las teorías actuales sobre el control de los políticos, la ciudadanía política debe reconceptualizarse, a fin de incluir los derechos relacionados con el proceso de la formulación y aprobación de políticas públicas que atañen directamente a la relación entre ciudadanos y gobernantes electos, junto con los derechos tradicionales asociados con el proceso mediante el cual se constituyen los gobiernos, es decir, aquellos que se invocan en la mayoría de las definiciones de régimen democrático.

LOS GOBERNANTES ELECTOS Y LA BUROCRACIA DEL ESTADO

Otra relación central de los debates actuales respecto de la calidad de la democracia es la que existe entre los gobernantes electos y la burocracia del Estado. Ciertamente, una comprensión completa de la cuestión de la calidad de la democracia debe ir más allá de la formulación y aprobación de las políticas públicas, a la implementación de éstas. Sólo así es posible determinar si el gobierno gobierna para la gente, como la teoría de la democracia insiste que debería ser, y cerrar el círculo que comienza con las preferencias de los ciudadanos.

Dos perspectivas complementarias sobre el tema ofrecen algunas pistas importantes. La visión propuesta por O'Donnell (1996b, cap. 7, 2001, 2003) dirige la atención al hecho de que los estados de América Latina no aseguran la vigencia irrestricta del imperio de la ley. Este trabajo ofrece, entre otras cosas, una descripción vívida de la falta de garantías de derechos civiles, que ayuda a anclar la discusión y a aclarar lo que está en juego desde una perspectiva normativa. También presenta de manera convincente el argumento que sostiene que los estados existentes son una fuente principal del problema de la calidad de la democracia y que los estados reformados deben ser una parte importante de la solución a este problema.

Otra perspectiva, presentada por autores como Przeworski (1999, p. 32) y Cox y McCubbins (2001, pp. 21-22, 58-61), considera los retos que enfrentan los gobernantes electos que buscan controlar la burocracia del Estado que implementa las políticas públicas usando un modelo de relación principal-agente (véase también a Shugart *et al.*, 2003). Existe poca investigación empírica sobre América Latina que utilice este modelo (sin embargo, véanse Eaton, 2003, y Huber y McCarthy, 2003). Además, incluso algunas de las investigaciones más avanzadas sobre la burocracia que utilizan un modelo de relación principal-agente pueden considerarse todavía enfocadas, en gran parte, en la formulación y aprobación de políticas públicas, es decir, se interesan más en cómo se redacta la legislación que en cómo se implementa (véase, por ejemplo, Huber y Shipan, 2002).¹⁶ Sin embargo, al llamar la atención sobre el hecho de que la implementación de políticas públicas depende de una relación principal-agente adicional y que los ciudadanos no forman parte de este eslabón de la cadena —en efecto, los ciudadanos están al menos dos pasos removidos del agente final de la política estatal—, este modelo teórico alude fuertemente a la dificultad de satisfacer el criterio del control del Estado por la ciudadanía que demanda la teoría de la democracia.

LAS PREFERENCIAS DE LOS POLÍTICOS, LA CAPACIDAD DEL ESTADO
Y EL RÉGIMEN POLÍTICO

No obstante estas pistas, esta agenda de investigación enfrenta algunos retos importantes. Un esfuerzo para entender la relación entre gobernantes electos y la burocracia del Estado debe considerar la compleja interacción entre las preferencias de los gobernantes electos y su capacidad para implementar políticas públicas. Pero es extremadamente difícil distinguir entre dos posibles interpretaciones de limitaciones en las acciones del Estado: *a*) que las preferencias de los políticos reflejan los intereses de los ciudadanos, pero que los políticos no pueden garantizar los derechos civiles de los ciudadanos debido a la falta de capacidad estatal, o *b*) que los políticos realmente no tienen la intención de de-

¹⁶ Richard Snyder me advirtió sobre esta limitación.

fender el imperio de la ley y que invocan la falta de capacidad del Estado como un pretexto conveniente para ocultarle a la ciudadanía sus preferencias reales. Ciertamente, la evidencia apoya ambas interpretaciones.

Por un lado, existen muchas pruebas de la apreciación poca halagadora que considera a los políticos como parte del problema y no de la solución. Los políticos dependen de los votantes por motivos electorales obvios, pero dependen aún más de actores poderosos, ya sean privados o dentro del Estado, que controlan recursos económicos y afectan fuertemente la habilidad de los políticos para ganar acceso a cargos electivos y perseguir carreras alternativas. El dicho común “no se puede” —justificado con imperativos técnicos en algunos casos y con los límites políticos impuestos por los llamados poderes fácticos en otros casos— podría ser, pues, una excusa para esconder un conflicto de intereses entre políticos y ciudadanos. Por otro lado, sería irresponsable ignorar la evidencia de que, cuando los políticos actúan como agentes de los ciudadanos e intentan implementar ciertas políticas, se han topado con una resistencia fuerte. Sin duda, el espectro de la ingobernabilidad de arriba hacia abajo es bastante real. Y las lecciones aprendidas de la experiencia de América Latina durante las décadas de 1960 y 1970, cuando los intentos para llevar a cabo reformas desencadenaron una dinámica compleja que posteriormente llevó al quiebre de la democracia en muchos países, siguen siendo un punto crítico de referencia. Distinguir entre ambas interpretaciones de las acciones o falta de acciones del Estado es un problema complejo y es poco probable que la construcción de teorías respecto a la calidad de la democracia avance mientras no se resuelva este difícil reto de conceptualización y medición.

Otro asunto relevante para esta agenda de investigación es la importancia potencial del nivel democrático del régimen político, una cuestión que generalmente ha sido considerada irrelevante en el debate sobre la calidad de la democracia. En efecto, tal como mucha de la demás literatura sobre la política democrática en América Latina, la mayoría de la investigación sobre la calidad de la democracia ha tomado como punto de partida la idea de que los problemas relacionados con el régimen político han sido esencialmente resueltos y que la calidad de la democracia se refiere a un conjunto de nuevos retos políticos, a

asuntos que no se relacionan con la temática de las transiciones a la democracia. Sin embargo, tal suposición, generalmente ligada a una concepción extremadamente estrecha del régimen político, es cuestionable. Varios actores se oponen, de hecho, al imperio de la ley, recurriendo al soborno de los burócratas, los jueces o la policía que, en algunos países, es un medio eficaz y relativamente barato para evitar que las leyes se apliquen de manera equitativa. Sin embargo, estas estrategias son riesgosas, especialmente cuando es mucho lo que está en juego. Por tanto, es muy razonable sospechar que estos actores tratarán de conseguir que la propia legislación tenga un sesgo que los favorezca, influyendo en los procedimientos formales e informales que afectan tanto la elección a cargos públicos como la manera en que se aprueba la legislación. Sin duda, existen muchas pruebas de que estas estrategias son comunes en América Latina hoy día y de que actores poderosos, que perciben el imperio de la ley como algo que perjudica sus intereses, intentan comprar a los legisladores o romper de otra manera la relación entre los ciudadanos y sus representantes, desvirtuando, en casos extremos, inclusive el proceso básico electoral del régimen democrático.¹⁷ Existen pues, razones importantes para sugerir la existencia de un efecto indirecto negativo —otro “*backward linkage*”— mediante el cual los actores cuyos intereses están en conflicto con la vigencia del imperio de la ley intentan obstaculizar las acciones a las que se oponen, remontándose en la cadena de relaciones principal-agente que vincula a los ciudadanos con los gobernantes electos y, a su vez, con la burocracia del Estado.

En síntesis, al abordar el problema de la calidad de la democracia, es útil pensar en términos de una cadena de múltiples eslabones que vinculan a los ciudadanos, a los tomadores de decisiones gubernamentales y a la burocracia que implementa las políticas del gobierno, y considerar la manera en la que po-

¹⁷ La investigación relevante sobre América Latina incluye trabajo sobre las leyes electorales formales que sesgan el valor del voto e introducen una disyuntiva entre las preferencias electorales y las coaliciones gobernantes (Snyder y Samuels, 2001). Respecto al papel del dinero en la política electoral, véanse Payne *et al.* (2002, cap. 7) y Zovatto (2003). Respecto a los procedimientos informales, véanse O'Donnell (1999b, cap. 9), y Helmke y Levitsky (2003). Sin embargo, en general, carecemos de estudios buenos que vayan más allá de la manera en que se distorsiona la elección de los gobernantes y que se adentren en el proceso de la formulación de políticas públicas como se hace en la literatura estadounidense, que indaga acerca de la manera como los miembros de los comités legislativos, las agencias ejecutivas y los grupos de interés, trabajando de manera concertada, pueden pasar por alto el interés de la ciudadanía y de los legisladores.

drían proceder los actores poderosos que desean romper esa cadena. Este marco conceptual ofrece una forma para ver la cuestión de la calidad de la democracia como algo que gira en torno al asunto del control ciudadano del Estado, permitiendo además desagregar un problema complejo en partes distintas pero conectadas. De esta manera, se evita la separación algo artificial entre el análisis del régimen democrático, que se entiende como un análisis enfocado en los procedimientos que regulan el acceso al poder (Mazzuca, 2002) y, por consiguiente, un aspecto crítico de la relación entre los ciudadanos y los gobernantes electos y el Estado de derecho, que se entiende como la promulgación e implementación de leyes que tratan a todos los ciudadanos como iguales. En efecto, este marco conceptual invita a un replanteamiento del régimen político, que apunta a una revisión de la concepción minimalista del régimen democrático comúnmente utilizada y llama la atención respecto a la importancia de analizar el vínculo entre el régimen democrático y el Estado de derecho.¹⁸ Asimismo, abre la puerta a teorías nuevas acerca de las condiciones del equilibrio, así como a las posibilidades de cambio, de un sistema concebido en términos más amplios. La pregunta crucial que este análisis sugiere es si los ciudadanos de América Latina podrán utilizar su voto como un instrumento para lograr las mejoras sumamente necesarias respecto a la rendición de cuentas y el imperio de la ley o si, en cambio, las deficiencias en las áreas de la rendición de cuentas y el imperio de la ley tienen paralelos y están reforzadas por deficiencias en cuanto al régimen democrático y, por tanto, que el sistema actualmente se encuentra en equilibrio y no es probable que cambie. Sin embargo, ésta es una pregunta empírica que aún no se ha investigado de manera sistemática.¹⁹

¹⁸ O'Donnell (2001, 2003) sugiere que el vínculo entre el régimen democrático y el Estado de derecho es tal que proporciona la justificación teórica para un concepto ampliado de la democracia que va más allá del régimen y que abarca el Estado de derecho.

¹⁹ Al respecto, Munck (2003, pp. 575-583) ofrece algunos pensamientos decididamente incompletos y especulativos.

CONCLUSIONES

El presente artículo ha ofrecido un panorama de los nuevos debates y las fronteras de la investigación con respecto al estudio de la política democrática en América Latina. En primer lugar, se consideró el debate sobre las causas institucionales del “bloqueo” o parálisis gubernamental que surge cuando existe un *impasse* en la relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. Posteriormente, se discutió la cuestión de la calidad de la democracia, poniendo énfasis en la idea de múltiples relaciones principal-agente entre los ciudadanos, los gobernantes electos y la burocracia del Estado.

El énfasis que se le ha dado a las contribuciones de una perspectiva institucionalista no quiere decir que no existen desafíos importantes que el análisis institucionalista debe enfrentar. Los límites de una perspectiva institucionalista es una cuestión que está empezando a debatirse seriamente. En efecto, después de muchos años de repetir la frase de que “las instituciones importan” como si fuese algo evidente, apenas ahora se está prestando atención a una serie de desafíos metodológicos que deben ser abordados si es que hemos de saber si las instituciones tienen los efectos que se le atribuyen.²⁰ Pero este debate inconcluso no le quita importancia a una conclusión ineludible: que la literatura institucionalista ha hecho contribuciones que deben ser tomadas en cuenta e incorporadas en cualquier esfuerzo por construir una teoría de la política democrática en América Latina.

La investigación de la política democrática en América Latina ha avanzado considerablemente desde los años en que esta región se alejó del autoritarismo a fines de la década de 1970. Tal como este artículo ha intentado mostrar, esta investigación ha abierto vastas fronteras que ofrecen oportunidades importantes para profundizar su estudio. Los temas en juego no sólo son de interés académico. Ciertamente, cuestiones como la calidad de la democracia se mueven actualmente hacia el centro de la atención política de la región. Por consiguiente, es urgente que los académicos presten atención a estas cuestiones y

²⁰ Exploro los límites de una perspectiva institucional del estudio de la política democrática en América Latina en Munk (2004, pp. 445-450).

utilicen todas sus habilidades teóricas y metodológicas para producir conocimientos que sean accesibles y fácilmente traducibles a consejos útiles desde la perspectiva del mundo de la política. **Pg**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcántara Sáez, Manuel y Flavia Freidenberg (eds.) (2001), *Partidos políticos de América Latina*, Editorial de la Universidad de Salamanca, Salamanca.
- Altman, David (2000), "Politics of Coalition Formation and Survival in Multi-party Presidential Democracies: Uruguay 1989-1999", *Party Politics*, vol. 6, núm. 3, pp. 259-283.
- (2001), *The Politics of Coalition Formation and Survival in Multi-party Presidential Regimes*, tesis de doctorado, Facultad de Gobierno y Estudios Internacionales, University of Notre Dame, Notre Dame.
- (2002), "Prospects for E-Government in Latin America: Satisfaction with Democracy, Social Accountability, and Direct Democracy", *International Review of Public Administration*, vol. 7, núm. 2, pp. 5-20.
- Ames, Barry (2001), *The Deadlock of Democracy in Brazil*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Amorim Neto, Octávio (1998), *Of Presidents, Parties, and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision-Making Under Separation of Powers*, tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Políticas, University of California, San Diego.
- Amorim Neto, Octávio y Fabiano Santos (2001), "The Executive Connection: Presidentially-Defined Factions and Party Discipline in Brazil", *Party Politics*, vol. 7, núm. 2, pp. 213-234.
- Carey, John M. (2002), "Getting Their Way, or Getting in the Way? Presidents and Party Unity in Legislative Voting", trabajo preparado para presentarse en la convención anual de la *American Political Science Association* de 2002, 29 de agosto-1 de septiembre de 2002, Boston.
- Carey, John M. y Matthew S. Shugart (1995), "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank-Ordering of Electoral Formulas", *Electoral Studies*, vol. 14, núm. 4, pp. 417-439.

- Carey, John M. y Matthew S. Shugart (2003), "Discipline, Accountability, and Legislative Voting in Latin America", *Comparative Politics*, vol. 35, núm. 2, enero, pp. 191-211.
- (eds.) (1998), *Executive Decree Authority*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Chasquetti, Daniel (2001), "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación", en Jorge Lanzaro (ed.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales/CLACSO, Buenos Aires, pp. 319-359.
- Cheibub, José Antonio (2002), "Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies", *Comparative Political Studies*, vol. 35, núm. 3, pp. 284-312.
- Cheibub, José Antonio y Fernando Limongi (2002), "Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered", *Annual Review Political Science*, vol. 5, pp. 151-179.
- Cheibub, José Antonio, Adam Przeworski, y Sebastián Saiegh (2002), "Governos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas", *Dados*, vol. 45, núm. 2, pp. 187-218.
- (2004), "Government Coalitions under Presidentialism and Parliamentarism", *British Journal of Political Science*.
- Colomer, Josep M. y Gabriel L. Negretto (2003), "Governanza con Poderes Divididos en América Latina", *Política y Gobierno*, CIDE, México, vol. X, núm. 1, pp. 13-61.
- Coppedgé, Michael (1998), "The Dynamic Diversity of Latin American Party Systems", *Party Politics*, vol. 4, núm. 4, octubre, pp. 547-568.
- (2001), "Latin American Parties: Political Darwinism in the Lost Decade", en Larry Diamond y Richard Gunther (eds.), *Political Parties and Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, pp. 173-205.
- (2003), "Party Systems, Governability, and the Quality of Democracy in Latin America", trabajo presentado en la conferencia "Diagnóstico de la democracia: métodos de análisis, descubrimientos y remedios" en Santiago, Chile, 11-13 de abril.

- Cox, Gary y Mathew D. McCubbins (2001), "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes", en Stephan Haggard y Mathew D. McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge University Press, Nueva York, pp. 21-63.
- Cox, Gary W. y Scott Morgenstern (2002), "Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York, pp. 446-468.
- Dahl, Robert A. (1971), *Polyarchy*, Yale University Press, New Haven, Connecticut.
- (1989), *Democracy and its Critics*, Yale University Press, New Haven, Connecticut.
- Deheza, Grace Ivana (1997), *Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur*, tesis de doctorado, Instituto de la Universidad Europea, Florencia.
- Diamond, Larry (1999), *Developing Democracy: Toward Consolidation*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Eaton, Kent (2003), "Politicians and Bureaucrats in Argentina: Applying Theories of Political Control to a New Democracy", *Latin American Politics and Society*, vol. 45, núm. 4, pp. 33-62.
- Figueiredo, Argelina Cheibub y Fernando Limongi (2000a), "Constitutional Change, Legislative Performance and Institutional", *Brazilian Review of Social Sciences*, vol. 1, octubre, pp. 73-94.
- (2000b), "Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil", *Comparative Politics*, vol. 32, núm. 2, enero, pp. 151-170.
- Haggard, Stephan y Mathew D. McCubbins (eds.) (2001), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge University Press, Nueva York. .
- Haggard, Stephan, Mathew D. McCubbins y Matthew Soberg Shugart (2001), "Public Making in Presidential Systems", en Stephan Haggard y Mathew D. McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge University Press, Nueva York, pp. 319-324.
- Hartlyn, Jonathan (2002), "Democracy and Consolidation in Contemporary Latin America: Current Thinking and Future Challenges", en Joseph S. Tul-

- chin y Amelia Brown (eds.), *Democratic Governance and Social Inequality*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Col., pp. 103-30.
- Helmke, Gretchen (2002), "The Logic of Strategic Defection: Court-Executive Relations in Argentina under Dictatorship and Democracy", *American Political Science Review*, vol. 96, núm. 2, junio, pp. 291-304.
- Helmke, Gretchen y Steven Levitsky (2003), "Informal Institutions and Comparative Politics. A Research Agenda", trabajo preparado para la conferencia "Instituciones informales y la política en América latina", Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Indiana, 24-25 de abril.
- Huber, John y Nolan McCarty (2003), "Bureaucratic Capacity, Delegation, and Political Reform", trabajo inédito, 27 de junio de 2003, (<http://www.columbia.edu/~jdh39/working.htm>).
- Huber, John D. y Charles R. Shipan (2002), *Deliberate Discretion? Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Jones, Mark P. (1996), *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana.
- Kitschelt, Herbert, Zdenka Mansfeldova, Radoslaw Markowski y Gabor Toka (1999), *Post-Communist Party Systems: Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Lijphart, Arend (1984), *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, New Haven, Connecticut.
- Linz, Juan J. (1978), *The Breakdown of Democratic Regimes. Crisis, Breakdown, and Reequilibration*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- (1990), "Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 1, pp. 51-69.
- (1994), "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?", en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, vol. 2, *The Case of Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, pp. 3-87.

- Linz, Juan J. (1997), "Some Thoughts on the Victory and Future of Democracy", en Axel Hadenius (ed.), *Democracy's Victory and Crisis*, Cambridge University Press, Nueva York, pp. 404-426.
- Linz, Juan J. y Alfred Stepan (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland.
- Mainwaring, Scott (1993), "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, vol. 26, núm. 2, pp. 198-228.
- (1999), *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brazil*, Stanford University Press, Stanford.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully (eds.), (1995), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, Stanford.
- Mainwaring, Scott y Mathew Soberg Shugart (eds.) (1997a), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.
- (1997b), "Conclusion: Presidentialism and the Party System", en Scott Mainwaring y Mathew Soberg Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 394-437.
- (1997c), "Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal," *Comparative Politics*, vol. 29, núm. 4, julio, pp. 449-471.
- Mainwaring, Scott y Christopher Welna (eds.) (2003), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, Oxford.
- Marshall, T. H. (1965), "Citizenship and Social Class", en T. H. Marshall, *Class, Citizenship, and Social Development*, Garden City, Nueva York, Anchor Books, Doubleday, pp. 71-134.
- Mazzuca, Sebastián (2002), "¿Democratización o burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América Latina", *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 3, núm. 7, pp. 23-47.
- Morgenstern, Scott (2002a), "Toward a Model of Latin American Legislatures", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York, pp. 1-19.

- Morgenstern, Scott (2002b), "Explaining Legislative Politics in Latin America", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York, pp. 413-445.
- (2003), *Patterns of Legislative Politics: An Exploration of Roll Call Voting in the United States and Latin America's Southern Cone*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Morgenstern, Scott y Benito Nacif (eds.) (2002), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Munck, Gerardo L. (2003), "Gobernabilidad democrática a comienzos del siglo XXI: una perspectiva latinoamericana", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 65, núm. 3, julio-septiembre, pp. 565-588.
- (2004), "Democratic Politics in Latin America: New Debates and Research Frontiers", *Annual Review of Political Science*, vol. 7, pp. 437-462.
- Negretto, Gabriel L. (2003), "Minority Presidents and Types of Government in Latin America", documento presentado en la reunión de LASA, Dallas, Texas, 27-29 de marzo.
- O'Donnell, Guillermo (1999a), "Horizontal Accountability in New Polyarchies", en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner, Boulder, Colorado, pp. 29-51.
- (1999b), *Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana.
- (2001), "Democracy, Law, and Comparative Politics", *Studies in Comparative International Development*, vol. 36, núm. 1, marzo-abril, pp. 7-36.
- (2003), "Democracia, desarrollo humano y derechos humanos", en Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas-Cullel (eds.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Editorial Homo Sapiens, Rosario, Argentina, pp. ¿?
- Payne, J. Mark, Daniel Zovatto G., Fernando Carillo Floréz y Andrés Allamand Zavala (2003), *La política importa. Democracia y desarrollo en América*

- latina*, Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Washington.
- Persson, Torsten, Gerard Roland, y Guido Tabellini (1997), "Separation of Powers and Political Accountability", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 112, pp. 310-327.
- (2000), "Comparative Politics and Public Finance", *Journal of Political Economy*, vol. 108, pp. 1121-1161.
- Persson, Torsten y Guido Tabellini (2000), *Political Economics: Explaining Economic Policy*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- (2003), *The Economic Effects of Constitutions. What Do The Data Say?*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004), *La democracia en América Latina*, PNUD, Nueva York.
- Powell, G. Bingham (2000), *Elections as Instruments of Democracy*, Yale University Press, New Haven, Connecticut.
- Przeworski, Adam (1999), "Minimalist Conception of Democracy: A Defense", en Ian Shapiro y Casiano Hacker-Cordón (eds.), *Democracy's Value*, Cambridge University Press, Nueva York, pp. 23-55.
- Przeworski, Adam, Bernard Manin y Susan Stokes (eds.) (1999), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Saiegh, Sebastián (2002), "Government Defeat: Voting Coalitions, Constituency Influence, and Legislative Success", manuscrito inédito, New York University, 29 de noviembre (http://homepages.nyu.edu/~sms267/resum_tesis.pdf).
- Samuels, David J. (2003), *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Samuels, David y Kent Eaton (2002), "Presidentialism and Parliamentarism: The State of the Literature and an Agenda for Future Research", trabajo presentado en la Conference on Consequences of Political Institutions in Democracy, Duke University, 5-7 de abril.
- Samuels, David J. y Matthew Shugart (2003), "Presidentialism, Elections and Representation", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 15, núm. 1, pp. 33-60.

- Sartori, Giovanni (1976), *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.) (1999), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner, Boulder, Colorado.
- Shugart, Matthew S. (1995), "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government", *American Political Science Review*, vol. 89, núm. 2, junio, pp. 327-343.
- (1998), "The Inverse Relationship Between Party Strength and Executive Strength: A Theory of Politicians' Constitutional Choices", *British Journal of Political Science*, vol. 28, núm. 1, pp. 1-29.
- (1999), "Presidentialism, Parliamentarism and the Provision of Collective Goods in Less-Developed Countries", *Constitutional Political Economy*, vol. 10, núm. 1, marzo, pp. 53-88.
- Shugart, Mathew y John M. Carey (1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Shugart, Matthew Soberg y Stephan Haggard (2001), "Institutions and Public Policy in Presidential Systems", en Stephan Haggard y Mathew D. McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge University Press, Nueva York, pp. 64-102.
- Shugart, Matthew Soberg y Scott Mainwaring (1997), "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate", en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 12-54.
- Shugart, Matthew S., Erika Moreno y Brian F. Crisp (2003), "The Accountability Deficit in Latin America", en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, Oxford, pp. ??.
- Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti (2000), "Societal Accountability in Latin America", *Journal of Democracy*, vol. 11, núm. 4, octubre, pp. 147-158.

- Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti (eds.) (2002), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las democracias latinoamericanas*, Grupo Editorial Temas, Buenos Aires.
- Snyder, Richard y David Samuels (2001), “Devaluing the Vote in Latin America”, *Journal of Democracy*, vol. 12, núm. 1, enero, pp. 146-159.
- Stokes, Susan C. (2001), *Mandates and Democracy. Neoliberalism by Surprise in Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Strom, Kaare (1990), *Minority Government and Minority Rule*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Tsebelis, George (1995), “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism”, *British Journal of Political Science*, vol. 25, núm. 3, julio, pp. 289-325.
- (2002), *Veto Players. How Political Institutions Work*, Fundación Russell Sage y Princeton University Press, Nueva York y Princeton.
- Zovatto G., Daniel (2003), “Dinero y política en América Latina: Una visión comparada”, en Instituto Federal Electoral de México (eds.), *Dinero y contienda política electoral*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 33-96.