

Revista Latinoamericana de Política Comparada

ISSN: 1390 - 4248 • Julio 2011 • Volumen N°. 5



Índice

Editorial 5-7

PARTE I
PERSPECTIVAS TEORICAS

El sistema presidencial mexicano en perspectiva comparada 11-28
Laurence Whitehead

PARTE 2
CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

Measuring Success in Democratic Governance 31-66
Scott Mainwaring
Timothy R. Scully
Jorge Vargas-Cullell

La calidad de la democracia y el estudio comparado de la democratización 67-94
Jorge Vargas-Cullell

Calidad de la democracia: fortalezas y debilidades en América Latina 95-123
Daniel Levine
José Enrique Molina

Accountability, diseño institucional y calidad de la democracia 125-154
Marcus André Melo

PARTE 3

RESENAS BIBLIOGRAFICAS

Reseña: Legislativo brasileiro en perspectiva comparada 157-159
Mariana Batista da Silva

Reseña: El semipresidencialismo en los países de lengua portuguesa 160-161
Ivan Chaves Jucá

Accountability, diseño institucional y calidad de la democracia

Marcus André Melo

Cuanto mayor es el número de jugadores con poder de veto que tiene el sistema político, más difícil resultará reducir la pobreza y la desigualdad a través de un sistema amplio de bienestar social.
STEPAN (2004)

Resumen

El presente texto realiza un análisis profundo sobre los mecanismos de *accountability* dentro del abanico de sistemas políticos de Norte y Suramérica. En sus primeras páginas, el autor reflexiona sobre las diversas teorías relevantes al tema en cuestión, aplicándolas a ejemplos concretos dentro de diferentes escenarios. Adicionalmente, se habla sobre el papel de las elecciones y los votos como instrumentos de la democracia y, de manera especial, se estudian los tipos de voto que los electores pueden ejercer. En síntesis, este trabajo introduce una interesante relación entre la responsabilización, el sistema de pesos y contrapesos y los diversos mecanismos de *accountability* que los ciudadanos pueden poner en práctica dentro de sus respectivos sistemas políticos.

Palabras claves: *check and balances*, responsabilización, *policymaking*, identificabilidad, voto retrospectivo.

Abstract

This academic article portrays a comprehensive analysis about the mechanisms of *accountability* within the wide variety of political regimes of North and South America. In the first pages, the author talks about the diverse theories, which are relevant to the topic of discussion by applying them to concrete examples within different sceneries. Additionally, it talks about the role of elections and votes as instruments of democracy, and in particular, it studies the types of vote that the civilian population is able to exercise. In conclusion, this paper introduces an interesting relation between *accountability*, *check and balances*, and the other mechanisms of *accountability* that citizens could implement to their countries' political systems.

Keywords: *check and balances*, *accountability*, *policymaking*, *identifiability*, *retrospective vote*.



Introducción

La cuestión de la calidad de la democracia ha resurgido y está ocupando un lugar de relevancia en la literatura de la ciencia política contemporánea (Diamond y Morlino 2005; O' Donnell, Cullell y Iazetta, 2004). Tal resurgimiento en el debate se encuentra directamente asociado con el considerable avance que ha tenido en los últimos años la investigación empírica sobre el diseño institucional y sus efectos sobre las dimensiones relevantes de las democracias contemporáneas, entre las que se destaca, la capacidad de responsabilizar a los gobernantes por parte de sus electores o, de forma más amplia, el potencial de *accountability* que tienen los distintos arreglos institucionales.¹

A partir de los adelantos conceptuales asociados con el modelo de principal-agente (*principal-agent*) y el de actores de veto (*veto players* o *veto points analysis*) se amplió, considerablemente, el conocimiento de los efectos que tienen los distintos arreglos institucionales sobre la capacidad de los ciudadanos para castigar o premiar a sus gobernantes. Así, aún cuando la capacidad predictiva de esos modelos es contundente, no puede decirse lo mismo sobre el juicio normativo que muchos analistas hacen a partir de los hallazgos de las investigaciones empíricas. Pocos estudios problematizan en forma efectiva las implicancias normativas de los hallazgos de la investigación empírica y son, aparentemente, muy pocos los trabajos comparados que consideran los presupuestos normativos de la investigación empírica. En este artículo, discuto esa literatura, señalando el sesgo mayoritario que tiene la misma.² Dicho sesgo se manifiesta principalmente a través de dos formas: en primer lugar, porque el debate sobre la calidad democrática se ha reducido a la cuestión de la responsabilización (*accountability*) —concepto profundamente enraizado en el ideal normativo mayoritario—; y en segundo lugar, porque cada vez se asume con más frecuencia, en el área de política comparada, que la concentración de la autoridad política es una precondition para el ejercicio de la responsabilización.

2. ¿Contra Madison?

Las tendencias que identifico en el debate contemporáneo harían estremecer a Madison —el teórico político más provocativo en el tratamiento de las cuestiones de desempeño institu-

1 A lo largo del trabajo, el término *accountability*, como es usado en la literatura anglosajona, es traducido al español por el de “responsabilización”.

2 Utilizo el concepto de diseño mayoritario como un sinónimo del concepto de modelo mayoritario (Lijphart, 1984), tal como es usado en Powell (2000). En tanto, utilizo los términos de modelo y diseño proporcionalista en el mismo sentido, de forma que su uso es intercambiable para designar al modelo consociativo o el de democracia de consenso, utilizados por Lijphart.



cional— debido a que sus recetas de reforma institucional —o más acertadamente de terapia constitucional— se asentaron en el reconocimiento de la necesidad de dividir el poder para evitar la tiranía, asociada con la ambición humana. Como afirmó enfáticamente en *El Federalista*, “Si los hombres fueran ángeles, ningún gobierno sería necesario. Si los ángeles fueran a gobernar a los hombres, no serían necesarios controles internos ni externos al gobierno” (Madison, 1982 [1788], *The Federalist* 51). ¿Será posible sostener que los hallazgos empíricos de la investigación comparada en ciencia política —parte de la cual afirma que la dispersión del poder produce ineficiencia política y efectos redistributivos perversos— nos lleve a reconsiderar el andamiaje conceptual del ideal madisoniano de *checks and balances*?

Los debates sobre diseño constitucional otorgan cada vez una mayor centralidad a la capacidad o al potencial de responsabilización que tiene un arreglo político-institucional. Dicho fenómeno traduce un proceso más amplio por el cual la responsabilización adquiere relevancia, no sólo dentro de las ciencias sociales, sino también en los medios de comunicación. En tal sentido, es significativo que en un sitio como *Google*, a fines de 2004, el número de referencias al concepto de responsabilización (*accountability*) alcanzó la notable marca de 115 millones de registros. En definitiva, la responsabilización se convirtió en una dimensión privilegiada del debate sobre una buena gobernabilidad. Nuevas construcciones conceptuales derivadas de la noción de responsabilización (*accountability*) fueron propuestas para explorar distintos dominios de sociedades democráticas —Estado, mercado y sociedad civil— (Goodin, 2003). Otros valores normativos —como, por ejemplo, la congruencia entre políticas de gobierno y ciudadanía, la representatividad o la inclusión— han recibido una menor atención en el debate sobre diseños institucionales.

Por otro lado, aunque la responsabilización es una de las dimensiones centrales de la democracia representativa, el estatus conceptual que ha adquirido en las dos últimas décadas es sorprendente. Esta situación contrasta fuertemente con el estatus del concepto en períodos anteriores. En un libro clásico escrito a mediados de la década del 60, y que constituye seguramente un aporte central en la discusión sobre representación en la Ciencia Política contemporánea, Pitkin (1967, cap. 3) desarrolla una crítica devastadora a la visión de la representación política como responsabilización, pero esa visión es la que ha prevalecido después del intenso debate que se produjo durante el período de formación de los gobiernos representativos modernos (Manin, 1995). La idea de que los representantes deben ser responsabilizados por su desempeño en la ejecución de las instrucciones de sus electores fue rechazada argumentando que el concepto de representación se refiere a “actuar en nombre de otros”. Sin embargo, la definición que asocia la representación con la responsabilización perdura, como será discutido a continuación en el análisis que realizan los cientistas políticos norteamericanos sobre su país, y que también se observa en gran parte de la literatura de política comparada. En tal sentido, lo más grave resulta su uso mar-



cado por la inconsistencia, en la evaluación de la calidad de las democracias de tipo proporcional (consociativas o de consenso).

Los controles externos son necesarios para asegurar las democracias debido a que el control de los gobiernos y los distintos mecanismos para evitar la tiranía son aspectos fundamentales del concepto moderno de democracia. Así, la división de poderes reflejada en el diseño constitucional a través del bicameralismo, la revisión judicial de las leyes y el federalismo, representan un esfuerzo para asegurar el compromiso madisoniano entre el poder de las mayorías y el poder de las minorías (Dahl, 1956, p. 4). *La paradoja de la cuestión es que cuanto más fragmentado se encuentra el poder menor es la claridad de la responsabilidad y, consecuentemente, más limitada es la capacidad de los ciudadanos para controlar a sus gobiernos.* La reciente relevancia que ha adoptado la cuestión de la responsabilización en los debates relativos al diseño institucional, se inscribe en una preocupación más amplia sobre la eficiencia, a pesar de que ese esfuerzo analítico es inútil porque no tiene sentido aplicar un concepto estrecho de responsabilización para evaluar la calidad de la democracia en países que exhiben un diseño constitucional proporcional o consociativo (Lijphart, 1984; Powell, 2000). En este artículo presento un debate sobre la vinculación entre diseño institucional y responsabilización. Así mismo, identifico los supuestos normativos subyacentes a los análisis que se realizan sobre dicha cuestión en la literatura comparada. El potencial de responsabilización varía ampliamente en función de los arreglos institucionales o, más acertadamente, del diseño constitucional de un país. En tanto, como argumento a lo largo de este artículo, la responsabilización no es la única dimensión relevante para analizar un diseño institucional, ni tampoco los hallazgos empíricos alcanzados en los estudios de política comparada constituyen el único juicio normativo válido.

La actual agenda de investigaciones en política comparada está marcada por cuestiones normativas no explicitadas y una de esas cuestiones es, seguramente, su sesgo normativo mayoritario. Tal sesgo se manifiesta específicamente en las contribuciones basadas en el modelo de *veto players*, cuyo supuesto fundamental es que cuanto menor sea el número de *veto players*, mejor será la gobernabilidad. El objetivo de analizar la discusión entre los modelos mayoritarios y los consociativos no es presentado en este trabajo como una defensa de Lijphart frente a sus críticos ni tampoco como una crítica a su trabajo, pues ambos propósitos ya fueron objeto de profundos análisis realizados por Roller (2005) y MacGann (2006). El objetivo que me propongo en este trabajo es desarrollar una crítica original sobre el sesgo mayoritario en la política comparada, principalmente, respecto del supuesto de concentración de la autoridad política (y su correlato claridad de la responsabilidad, “identificabilidad” (*identifiability*) pre-electoral, entre otros conceptos) es una precondition para la gobernabilidad. Así, cuatro consideraciones de naturaleza empírica sirven como inspiración básica de este artículo.



En primer lugar, hay una brecha cada vez mayor entre la práctica constitucional de las democracias y los supuestos normativos de las visiones mayoritarias. En las últimas dos décadas se ha producido una “revolución constitucional” marcada por la expansión global del poder judicial (Tate y Valinder, 1995) y por la rápida difusión de la práctica de control constitucional de las leyes por cortes especiales u ordinarias (Hirschl, 2004). De esa forma, el poder judicial se ha constituido, cada vez más, como un *veto player*³. Incluso, en países con diseño mayoritario, donde el Poder Judicial es poco más que una rama especializada de la burocracia, esta definición de su rol está siendo crecientemente adoptada.

En segundo lugar, existe un interés cada vez más evidente en la utilización de conceptos asociados con la protección de los derechos como valor normativo, así como en los dispositivos para la protección de minorías y derechos humanos. La creciente judicialización de los derechos, tiene como contrapartida institucional la creación de puntos de veto anti-mayoritarios en el sistema político.

En tercer lugar, las democracias contemporáneas son cada vez más heterogéneas en términos sociales y étnicos. No obstante, las propuestas de diseños institucionales que se derivan de los estudios de política comparada presuponen sociedades homogéneas. Así, se asume que cuanto mayor es la congruencia en la preferencia de los ciudadanos, mayor es la posibilidad de concentrar la autoridad política y, consecuentemente, mayor es la posibilidad de eficiencia en la acción de gobierno. Según la visión prevaleciente en la política comparada, una buena gobernabilidad se alcanza con la adopción de diseños institucionales que maximicen la claridad de las responsabilidades y las capacidades de producir decisiones resolutivas, las cuales representan mecanismos para la expresión de vetos de las minorías, los mismos que introducen o robustecen elementos proporcionales en las democracias avanzadas.

Por último, el amplio proceso de descentralización que caracterizó a las democracias, por lo menos desde la década de los 80, representa otro mecanismo por el cual se produce una fragmentación de la autoridad política. Las cuatro consideraciones antes indicadas, sugieren que, efectivamente, se produjo, por un lado, una separación entre los objetivos y las propuestas de diseño institucional provenientes de la literatura de política comparada y, por otro, las prácticas institucionales y las transformaciones ocurridas en las democracias avanzadas.

3 Ver la creciente literatura sobre el tema. Alivizatos (1995), Andrews y Montinola (2004).



3. Política comparada y teoría política normativa

Las contribuciones recientes en el área de la política comparada sobre el funcionamiento de los sistemas políticos democráticos, han iluminado aspectos centrales vinculados con los efectos de las instituciones. Estos avances, aunque presentados como teorías libres de consideraciones normativas, contienen presupuestos de esa naturaleza. Sin embargo, como ha sido señalado anteriormente, esos presupuestos son frecuentemente ignorados como también lo son sus implicaciones normativas. Esa brecha no debería causar sorpresa ya que expresa la cada vez mayor división que se produce entre los de avances realizados a través de la investigación empírica y por medio de los análisis de teoría política. Tal separación es aún más problemática en los trabajos sobre las llamadas nuevas democracias, en las cuales la cuestión de la reforma institucional queda con frecuencia relacionada con los hallazgos de las investigaciones empíricas. Las democracias son muchas veces valoradas en términos de eficiencia política, esto es, en el sentido de producir resultados tangibles para la población, y también en términos de su capacidad para combinar intereses y producir decisiones consistentes de naturaleza pública (Diamond y Morlino, 2005).

En el caso de las nuevas democracias, la conclusión típica de la política comparada en la década de los 80, era que tales bienes tangibles no lograban producirse debido, entre otros factores, a la persistencia del clientelismo. Así, por influencia del enfoque neo-institucionalista, los análisis agregaron a su diagnóstico de las democracias, la cuestión del diseño constitucional. El análisis realizado por Tsebelis (2002) sobre los *veto players*, se ha constituido en uno de los aportes más influyentes en el campo de la ciencia política comparada en su intento de explicar los patrones de producción legislativa, así como los aspectos determinantes de la estabilidad y de las transformaciones en las políticas públicas. Innegablemente, el análisis formal de *veto players* contribuye significativamente al entendimiento de las formas, por medio de las cuales las variables institucionales afectan la capacidad de los gobiernos en aprobar proposiciones legislativas y producir muchas hipótesis comprobables en el campo de la política comparada. Las contribuciones de Haggard y McCubbins (2001) refinan el planteamiento y utilizan un concepto similar –el número efectivo de puntos de veto– en varias áreas sectoriales, cuestión que fue adoptada en varios estudios de caso. Por su parte, Cox y McCubbins (2001) proponen un marco analítico general para estudiar la división de poderes –del cual el presidencialismo es una variable– y la separación de objetivos. Este último concepto está basado en la proposición madisoniana según la cual, al diseñar instituciones “la ambición debe contrarrestar a la ambición” (Madison, 1982 [1788], *The Federalist* 51, p. 337).

La separación de objetivos es ortogonal a la división de poderes, porque dicha separación puede producirse con o sin división de poderes. A partir de dicha tipología es posible



identificar dos *trade offs* importantes. El primero de estos *trade offs*, se refiere a aquello que los autores denominan *resoluteness versus*. En un sistema en que el número efectivo de actores con capacidad de veto es amplio, los cambios en las políticas públicas resultan difíciles, pero la credibilidad y, consecuentemente, la estabilidad de las políticas es alta. En otras palabras, un sistema con mayor capacidad de decisión, posee una mayor capacidad para hacer o implementar cambios en las políticas, pero necesariamente tendrá una menor capacidad de resolución de los problemas y tendrá, por lo tanto, una menor capacidad de mantener el *status quo*. Un modelo más resolutivo debe necesariamente ser menos capaz de alcanzar decisiones y, por lo tanto, tiene menos capacidad de decisión (*decisiveness*). Así, se identifican dos escenarios patológicos: la parálisis decisoria y la inestabilidad política.

El segundo *trade off* se refiere a la orientación pública o privada (*private-regardedness*) de la política que, por su parte, es un producto de arreglos institucionales diferentes. Para Cox y McCubbins, cuanto mayor es el número efectivo de actores con capacidad de veto, más orientada por intereses privados estará la política. De forma inversa, cuanto menor sea el número efectivo de actores con capacidad de veto, mayores serán las probabilidades de que la política asuma la forma de bienes públicos. Un argumento similar es presentado por Mesquita *et al.* (2003), para quien el tamaño de la coalición vencedora es un determinante decisivo para que las políticas asuman la forma de bienes públicos. Contrariamente, los mecanismos institucionales con la tendencia a reducir el tamaño de la coalición vencedora como, por ejemplo, la representación proporcional crean incentivos para la provisión de bienes privados. Desde una perspectiva normativa, las implicancias de esos hallazgos de la política comparada es que los actores con capacidad de veto (que incluye, por ejemplo, a las cortes constitucionales y los gobiernos subnacionales) tienen efectos perversos. Cox y McCubbins sostienen que

[...] varias contribuciones de la investigación comparativa argumentan que dividir o separar el poder—generando puntos de veto en la estructura del Estado— puede llevar a *indecisiveness*. Cuando los gobiernos divididos surgen, como frecuentemente ocurre en los Estados Unidos y en Latinoamérica, se señala que se instala un síndrome de malos efectos (2001, p. 29).

Entre tales efectos están los conflictos interinstitucionales, el unilateralismo, diversas formas de parálisis institucional, comportamientos rentistas y oportunistas, clientelismo y *déficit presupuestarios* (las implicaciones más generales de esos objetos serán discutidos en secciones subsiguientes).

En aquello que se acordó denominar la filosofía pública americana, existe una tradición enraizada que considera a los *checks and balances* como una salvaguarda contra la tiranía. Como Dahl señala,



[...] a pesar de sus defectos de lógica, definición y utilidad científica, la ideología *madisoniana* continúa siendo uno de los estilos de pensamiento más relevante y profundamente arraigado que podría identificarse como americano (1956, p. 30)⁴

En tanto, la agenda de la llamada ciencia política positivista ha estado marcada desde hace varias décadas por la preocupación sobre los efectos negativos de la división de poderes. Períodos prolongados de gobierno dividido en los Estados Unidos, llevaron a dos generaciones de investigadores a preocuparse por los efectos negativos de la división de poderes, así como a estudiar las consecuencias de dicha situación sobre la formulación de políticas, por lo que muchos conceptos fueron propuestos a partir del análisis formal y/o empírico⁵. Así, la agenda de investigación de la ciencia política norteamericana ha tendido a valorizar fuertemente la idea de “la capacidad de decisión” de los gobiernos. Atributo fundamentalmente asociado con gobiernos de un sólo partido, que cuentan típicamente con una mayoría simple (*plurality*) de electores y/o de bancas en el poder legislativo –del que reciben un mandato para ejecutar cambios en las políticas–. La responsabilización sería alcanzada a través de la alternancia en el poder de los partidos políticos responsables. Como señala Powell,

[...] La idea de mandatos para formular políticas ha sido ampliamente difundida por los científicos políticos norteamericanos, los cuales se han visto frustrados con la franqueza de sus partidos políticos y con la difusión general del poder en su gobierno (2000, pp. 69-70).

La agenda de la política comparada está marcada por la agenda política de los Estados Unidos. El famoso postulado que señala el gobierno de los partidos políticos responsables, preparado por un comité *ad hoc* de la Asociación Americana de ciencia política y liderado por E. E. Schattsneider (American Political Science Association Committee on Political Parties, 1950) es la pieza canónica de esa visión, de forma que la disciplina resulta fuertemente marcada por su evaluación sobre la calidad de la democracia. La apelación normativa era, por lo tanto, relativa a la concentración de la autoridad política, en este caso, en

- 4 Dahl crítica a Madison porque considera que la mayoría de sus afirmaciones no se sustentan empíricamente. Por otro lado, argumenta que la resiliencia histórica del madisonianismo se debe al papel que cumplió a lo largo de la historia. “Durante la elaboración de la constitución, el estilo madisoniano de argumentación proveía de una ideología persuasiva y satisfactoria para las minorías que detentaban riquezas, estatus y poder, las cuales temían a sus enemigos más importantes –los artesanos y agricultores de menor riqueza, estatus y poder–, quienes se consideraba constituían la ‘mayoría popular’. Hoy, en tanto, parece probable que, por razones explicables históricamente, un número preponderante de nativos americanos, se consideren ellos mismos, por lo menos parte del tiempo, miembros de una o más minorías –minorías, en tanto, sus objetivos puedan verse amenazados si la autoridad constitucional constituida fuera legalmente ilimitada–” (1956, p. 30). Escrito en la década de 1959, esta explicación se vuelve aún más insinuante si se considera en la actualidad.
- 5 Dentro de ellos, podemos citar, por ejemplo, los *deadlock*, *gridlock* y *stalemate*.



los partidos responsables que pueden ser responsabilizados en las urnas por su desempeño. Recientemente, este planteamiento normativo fue reiterado por Sundquist y Fiorina. Sundquist (1992, p. 12), que reconstituye –desde Woodrow– el debate norteamericano sobre los efectos perversos del diseño institucional que sostiene la división de poderes, señala que “las expresiones *stalemate* y *deadlock* –o en su última variante, *gridlock*– son un tema recurrente en la crítica de los reformistas”. Fiorina, por su parte, afirma que “el federalismo, la división de poderes, *checks and balances* –instituciones fundamentales de los Estados Unidos– operan para inhibir la coherencia y hacer difusa la responsabilidad en la acción de los gobiernos (2002, p. 521).

Aún cuando la línea de investigación anteriormente referida es positivista muchos de los analistas implicados no lo son⁶ Strom (2003) es uno de los analistas más prudentes en la presentación de sus conclusiones y señala la presencia de *trade offs* normativos. El autor argumenta que los sistemas de división de poderes son mejores en términos de transparencia de los gobiernos y en el control del riesgo moral (*moral hazard*) de los representantes, mientras que los regímenes parlamentaristas, en particular los modelos tipo Westminster, lo son en términos del control de los problemas resultantes de la selección adversa (*adverse selection*) en la elección de los candidatos. Eso ocurre porque en este último caso los partidos políticos tienen más incentivos para ejercer un mayor control en el reclutamiento. En conclusión, la “democracia parlamentarista es más eficiente, pero frecuentemente presenta fallas en términos de transparencia” (Strom, 2003, p. 56). Los partidos más fuertes e institucionalizados incurren en una mayor pérdida política en los casos de desvíos de representantes, pero tienen muy pocos incentivos para ejercer un control horizontal sobre el Ejecutivo. Por su parte, los sistemas de división de poderes presentan incentivos para generar una mayor transparencia, porque existe una competencia entre los agentes (Ejecutivo y Legislativo) para responder a las demandas de sus “principales” o mandatarios. Dichos *trade offs* deben ser evaluados en función de los valores normativos y de la naturaleza de la sociedad (Strom, 2003, p. 97; Persson, Roland e Tabellini, 1997).

Tal como se ha señalado, pocos analistas siguen a Strom en la explicitación de las valoraciones normativas involucradas en sus argumentos y presentan sus conclusiones de forma acrítica.⁷ En este sentido, es útil el programa de investigación de Stepan sobre la democracia y el diseño institucional comparado. Por ello, a lo largo de este artículo recurriré a sus textos como ilustración del argumento principal. Stepan (2001) es bastante crítico del fun-

6 Hay excepciones importantes. Levy y Spiller (1996) discuten *veto players* en una clave positivista. En su análisis, la capacidad de veto representa un instrumento de pre-compromiso (precommitment) que permite superar problemas de oportunismo. De la misma forma, la literatura sobre el federalismo como promotor de mercados llega a la misma conclusión (ver Weingast, 1995).

7 Una importante excepción es Ackerman (2000), quien analiza el nexo entre diseño institucional y aspectos normativos.





cionamiento de varias democracias que tienen una organización federal, porque considera que restringen la voluntad mayoritaria de sus ciudadanos (*demos-constraining*, en su terminología). Así, utilizando un índice de desigualdad de la representación, Stepan crítica el poder que tienen las unidades subnacionales sobre la decisión e implementación de políticas públicas. Por otro lado, argumenta que “el principio de igual representación de los estados en la Cámara alta no es democráticamente necesaria (*democratically necessary*)” (1999, p. 25). Ese tipo de argumento está fuertemente alejado de la práctica democrática en muchos países –y también de los debates que se desarrollan en la teoría democrática– y reflejan el sesgo mayoritario que caracteriza, en la actualidad, a una parte importante de la política comparada.⁸ Actualmente, la investigación empírica realizada sobre América Latina tiende a orientarse al análisis de los factores institucionales que comprometen la gobernabilidad política de la región.⁹ Como resultado de estas características, muchos países tendrían dificultades en garantizar el surgimiento de coaliciones estables e implementar el mandato concedido por los electores. Brasil, Ecuador, Argentina son descritos como casos extremos de sistemas políticos fragmentados debido a la existencia de muchos puntos de veto (Ames, 2002b; Levitsky y Murillo, 2005).

Para Ames (2002a), Brasil es una democracia bloqueada (*deadlocked democracy*).¹⁰ Un sistema de partidos fragmentado produce coaliciones post-electorales volátiles, las cuales no garantizan una base de sustento estable para el Ejecutivo. Los parlamentarios demandan políticas clientelistas para sus bases de apoyo electoral, produciéndose un escenario de “balcanización” del Estado. Ames concluye que la calidad de la democracia es baja, ya que los gobiernos no pueden ser responsabilizados por estos comportamientos debido a la multiplicidad de actores de veto. Para el autor, los defectos del diseño institucional –representación proporcional con lista abierta, federalismo, presidencialismo y revisión judicial– generan una baja capacidad de responsabilización. Tal como será discutido más adelante,

8 La investigación comparada sobre los países africanos parece sufrir menos del sesgo mayoritario. En esos trabajos, se observa una escasa referencia a los efectos que la excesiva dispersión de poder, generada por las reglas institucionales, puede producir sobre el nivel de fragmentación. En ese sentido, se sugiere la revisión del caso sudafricano que realizan Cranenburgh y Kopeck (2004) donde, por el contrario, la dispersión es vista como precondition para la gobernabilidad, dada la heterogeneidad social y étnica. Humphreys y Bates prueban, en realidad, la hipótesis contraria a lo que la literatura predice, a saber “que cuanto mayores son los puntos de veto en la estructura de gobierno, mayor será la posibilidad de los gobiernos de producir bienes públicos” (2005, p. 2).

9 Para una revisión del tema, ver Carol y Shugart (2006).

10 El título del libro de Ames del original en inglés *The deadlock of democracy in Brazil*. Krebiehl (1998) traza la genealogía de ese concepto y sus similares como *gridlock*. Este último término se originó en 1980 para describir el peor escenario de tráfico en Nueva York, cuando las líneas fijaban atrapadas en todas las direcciones. Burns (1963), en el inicio de la década de 1960, ya demostraba insatisfacción con el funcionamiento de la democracia norteamericana debido a la dispersión de poder y a la fragilidad de los partidos políticos, en el libro denominado *The deadlock of democracy*. Para la revisión histórica de dicho argumento, cf. Sundquist (1992).

estos son atributos esenciales de los diseños constitucionales proporcionales y como, fue señalado anteriormente, ese argumento fue aplicado para el análisis del sistema político norteamericano. La visión prevaleciente en la Ciencia Política norteamericana es que dicho sistema se encuentra paralizado, a partir de ello, es previsible la extensión de ese argumento a toda América Latina.

Muchas veces los diagnósticos sobre la ineficiencia política o las patologías institucionales suelen basarse en conceptos e instrumentos anclados en valores normativos que son inconsistentes con la ingeniería institucional de un país. Aún más importante en tales diagnósticos se basan en propuestas de reforma política. Las conclusiones normativas de esos diagnósticos deben ser analizadas cuidadosamente, ya que están marcadas por un sesgo mayoritario, por subsumir otros valores normativos y por ignorar la conformación social de un país.



4. Modelos mayoritarios y proporcionales: supuestos normativos

La responsabilización ocupa un lugar privilegiado en el ideal mayoritario de diseño institucional, pero no ocurre lo mismo con el ideario proporcionalista. Dicha situación se produce debido al rol que desempeñan las elecciones en la estructura conceptual de esos modelos. En los gobiernos representativos modernos, el momento estructurante del contrato, entre ciudadanos y representantes, es el de las elecciones. No obstante, las expectativas en torno a ellas varían en los dos modelos normativos, tal como es discutido en forma sistemática a continuación.

La discrepancia entre las bases normativas de los modelos mayoritario y proporcionalista, no es una cuestión nueva en la Ciencia Política. Muchos de los debates iniciados sobre la representación proporcional ilustran bien esta afirmación. Sin embargo, los debates actuales sobre multiculturalismo, han actualizado las ventajas y desventajas relativas al “mayoritarismo” como principio político. La crítica multiculturalista se orienta a indicar los problemas que tiene para garantizar la diversidad de los valores existentes en las sociedades. Dado que este artículo se propone analizar el vínculo entre el diseño institucional y la responsabilización, muchos aspectos de la discrepancia entre estos dos modelos no serán explorados. El trabajo pionero de Lijphart explora las características institucionales de los modelos mayoritario o de Westminster y lo contrasta con el modelo consensual o consociativo.¹¹ En primer lugar, es válido enfatizar que el mayoritarismo como regla de la mayoría es un principio democrático básico y, por lo tanto, constitutivo de la democra-

11 La tipología de Lijphart ha sido objeto de muchas críticas que, en el espacio reducido de este artículo, no

cia. Dicho principio permite distinguir entre democracias y no democracias. No es necesario reiterar en este punto que, como tal, ello está presente en ambos modelos.

El punto básico distintivo de los modelos proporcionales es que su ideal normativo está encapsulado en la idea de que las preferencias del mayor número de personas deberían quedar reflejadas en el proceso político. En otras palabras, el gobierno debe ser responsable no ante una mayoría, sino ante el mayor número de personas posibles (Lijphart, 1984, p. 4). Así, el requisito de la mayoría es considerado apenas como un requisito mínimo. La visión proporcionalista, en la terminología de Powell, afirma que las reglas institucionales deben promover la participación y la ampliación de las mayorías. En contraste, el ideal mayoritario busca asegurarse que la voluntad de la mayoría prevalezca sobre las minorías. En ese sentido, el mayoritarismo representa un ideal y no es apenas una regla electoral o un método de agregación de intereses. Tal como señala Shugart (2001) el término es ambiguo, aún en el sentido electoral más restringido. Implícitamente se asume que el sistema representa a una mayoría de votantes, pero en la práctica este principio es violado, porque en los sistemas mayoritarios lo que se requiere es una mayoría relativa para ocupar las bancas parlamentarias. De hecho, los datos revelan que las mayorías parlamentarias en gobiernos de un sólo partido típicamente se sustentan en las mayores minorías, frecuentemente dentro de un intervalo entre el 38% y el 45% (*Idem*, p. 30).

Powell (2000) recurre a una terminología similar en su análisis de los sistemas mayoritarios y proporcionales. En tanto, el autor está fundamentalmente interesado en la distinción normativa entre los dos y cómo la variación del diseño institucional influencia el potencial de responsabilización electoral (*electoral accountability*). Para este autor, el ideal mayoritario de la concentración de poder en pocos agentes es un pre-requisito para el ejercicio del control ciudadano. Eso se debe fundamentalmente a la necesidad de concentrar poder para garantizar la claridad de las responsabilidades. En el modelo mayoritario, el objeto de la responsabilización son los tomadores de decisiones autoritativas que ocupan posiciones de gobierno (en contraste, por ejemplo, con los agentes que no ocupan posiciones de gobierno, pero que se ocupan de negociar acuerdos en aquellas políticas que afectan a sus bases electorales. En otras palabras, actúan buscando el mejor interés de sus representados). Por el contrario, la dispersión de poder implica que el proceso de formulación de políticas (*polycymaking*) sea el resultado de negociaciones y acuerdos poselectorales los cuales se dan en el ámbito de la coalición vencedora. La responsabilidad difusa resultante

pueden ser analizadas. Ver, en este sentido, Gerring, Thacker y Moreno (en prensa). McGann y Latner (2006) argumentan que muchos de los países clasificados como consensuales (Holanda, Suecia, etc.) son, en la realidad, casos donde se encuentran las formas más puras de utilización de la regla de la mayoría y no se observan prácticamente ninguno de los *checks and balances* constitucionales. Estos autores también concuerdan con la idea que plantea que los gobiernos con muchos puntos de veto—como los gobiernos de coalición—generan flexibilidad en las políticas en lugar de inmovilismo.



dificulta el voto retrospectivo (retrospective vote) para la responsabilización. La visión mayoritaria supone el objetivo de control democrático *ex post* y no el de influencia sobre el proceso decisorio, como es el caso de la visión proporcional, la cual también está asociada a la idea de representación como investidura de un mandato. Desde la visión consociativa, los ciudadanos ejercen, durante el proceso electoral, el control de aprobar propuestas de los candidatos a ocupar cargos en el gobierno. Durante las elecciones, tales candidatos reciben un mandato para implementar las preferencias electorales de los votantes.

Si se considera la dimensión temporal, dos visiones del proceso electoral pueden ser identificadas. La primera, se caracteriza porque los ciudadanos votan en función del desempeño de sus gobernantes, es decir, castigando o premiándolos a través de un voto retrospectivo. Desde una visión alternativa el control es ejercido al elegir a los candidatos con un voto prospectivo. A pesar del contraste que existe entre las dimensiones temporales que envuelve la evaluación, en rigor, ambas visiones –asociadas a los mecanismos electorales de responsabilización por desempeño y de mandato– son consistentes con el ideal mayoritario, aunque la idea de mandato refleja más claramente el ideal mayoritario en su formulación originaria (pre-rikeriana). Así mismo, ambas visiones exigen la concentración de la autoridad política para su plena efectividad. No obstante, la primera de ellas es mayoritaria y sus fundamentos fueron expuestos por Riker (1983). En ella, el papel del electorado se reduce a ejercer un “veto popular” hacia los gobernantes por su mal desempeño. Como argumenta Riker, dicho argumento es consistente con la teoría de escuela de la elección social (*social choice theory*) en términos de que no se identifica en las elecciones ninguna posibilidad de expresión de intereses generales, que siguiendo la teoría serían imposibles de ser relevadas por cualquier mecanismo de agregación de preferencias individuales. Como será discutido más adelante, es evidente que esta concepción apenas tiene sentido en un contexto institucional específico.

Por su parte, en el ideal proporcional (o consociativo en el lenguaje utilizado por Lijphart), la representación y las elecciones son concebidas de una forma muy distinta. La dispersión de la autoridad política es vista como una precondition para la representación efectiva de intereses sociales variados, debido a que el objetivo básico es aumentar la influencia de los ciudadanos sobre el gobierno. Dado que el poder está fragmentado, la representación asume la forma de *representación autorizada*, como vehículo para la expresión de los intereses del electorado en el proceso de gobierno. A diferencia de lo que plantea el ideal mayoritario, el electorado no premia ni castiga a los ocupantes de cargos públicos por su desempeño. Por el contrario, los mismos son elegidos con la expectativa de que van a actuar buscando el mejor interés de parcelas del electorado. No son responsabilizados por los resultados que se producen en el gobierno, sino por su capacidad de influenciar en el gobierno, aún cuando están fuera del mismo. Los representantes son delegados o agentes de los ciu-



dadanos, quienes consideran que estos actúan tal como ellos mismos lo harían (Pitkin, 1967; Manin, Przeworski y Stokes, 1999). El ideal de fragmentación de la autoridad política asume que los ciudadanos tienen preferencias heterogéneas y que el ideal democrático se realiza cuando esa heterogeneidad se refleja en la toma de decisiones públicas.

Entre los dos ideales normativos (mayoritario y consociativo) pueden identificarse una serie de distinciones más específicas. En primer lugar, la visión de la dispersión del poder confiere gran importancia a las minorías, ya que atribuye un papel importante a la oposición en el proceso de gobierno. Se espera, entonces, que los intereses de múltiples grupos sean representados y no sólo los intereses de la mayoría que gobierna. En segundo lugar, se espera que el representante cuente con un marco de discreción y autonomía en la toma de decisiones. A diferencia de lo planteado por la visión mayoritaria, donde se espera que los representantes ejecuten instrucciones dadas por los electores y sean responsabilizados por las mismas. Ambas concepciones de representación política son, por lo tanto, subyacentes a los ideales normativos discutidos anteriormente. El ideal de concentración de poder presupone una concepción de responsabilización (*accountability view*) en la terminología de Pitkin, en la cual no se espera ningún grado de autonomía del representante. Para esta autora, “la concepción de representación como responsabilización (*accountability view*) es una hipótesis práctica o empírica disfrazada de concepción teórica” (1967, p. 55). En defensa de una visión de representación que presupone actuar sustantivamente en nombre de otro, Pitkin argumenta que “la concepción de representación como responsabilización (*accountability view*) no nos dice nada sobre lo que ocurre durante la representación, sobre como un representante debería actuar, lo que se espera que haga o cómo juzgar esa representación como buena o mala” (*Idem*, p. 58).

Es importante señalar que en la concepción de responsabilización subsisten visiones mayoritarias pre-schumpeterianas, las cuales asumían frecuentemente que existen intereses colectivos de los ciudadanos y que los mismos además pueden ser identificados. Las cuestiones asociadas a la agregación de intereses individuales en una función de bienestar social (tendencias a “ciclicidad” de preferencias, existencia de mayorías distintas según el área en discusión, entre otros) no eran problematizadas. En tanto, en las discusiones de diseño institucional habituales en la literatura de política comparada, existe una visión implícita de que los ciudadanos van a sancionar o recompensar a los representantes que ocupan actualmente los cargos (*incumbents*), sin que se haga ningún juicio normativo sobre la existencia de un interés público o colectivo. La democracia es entendida como un mecanismo competitivo schumpeteriano por medio del cual las élites adquieren (o no) el apoyo del electorado para sus propuestas políticas. Por lo tanto, la concepción de representación como responsabilización no requiere de una noción de interés colectivo.

Para que las elecciones cumplan el papel de instrumentos de la democracia es neces-



rio que los incentivos asociados al voto retrospectivo, y usados por el electorado, sean institucionalizados (Powell, 2000; McDonald y Budge, 2005). En otras palabras, se espera que los titulares actuales de los cargos (*incumbents*), anticipando la posibilidad de sanción, orienten su comportamiento en el sentido de las preferencias del electorado. La teoría de la elección social (*social choice*) ilumina sobre los problemas de identificación de un conjunto de políticas que reflejen las preferencias de los electores. Independientemente, de la congruencia entre este conjunto de políticas y las preferencias sociales, el proceso tiene inicio en la movilización del electorado por las élites políticas. Los partidos políticos cumplen un papel fundamental en ese proceso al permitir la elección de “tipos políticos” por los ciudadanos. Como mecanismo de reducción de los costos de transacción, los partidos proporcionan una “etiqueta” para los electores.

Al seleccionar representantes potenciales, el electorado confiere un mandato basado en sus expectativas sobre los resultados de las políticas. Por otro lado, cuando seleccionan titulares actuales de los cargos (*incumbents*), los electores los responsabilizan por su desempeño. Todo lo que los electores necesitan para apartar a los representantes actuales que hayan tenido un bajo desempeño es saber quién es el responsable y eso depende de la claridad de la responsabilidad asignada. Para que tal claridad sea asegurada existen dos pre-requisitos esenciales. Primero, la capacidad para identificar¹² a los gobiernos futuros, en la expresión de Powell (2002) –los ciudadanos deben estar en condiciones de identificar, en el momento de las elecciones, quién conformará el gobierno–. Si ellos no esperan que su voto afecte la formación del gobierno, no tienen ningún incentivo para votar estratégicamente. Segundo, el partido o la coalición vencedora deberá conformar el gobierno e implementar las políticas anunciadas en su programa. El impacto del comportamiento del elector será fuertemente afectado si las reglas constitucionales imponen la necesidad de que un partido o una coalición se alíen y realicen acuerdos poselectorales, o bien, hacen que se requiera de una interacción con otros actores institucionales con capacidad de veto.

Mientras que la responsabilización (en este caso el voto retrospectivo) y los mandatos son fundamentales para el modelo mayoritario, el principio constitutivo del modelo proporcional es su capacidad de inclusión (*inclusiveness*) en el proceso de gobierno. En dicho modelo, la responsabilización, en sentido restringido, y el mandato no cumplen papel alguno, puesto que lo que está efectivamente en juego es la congruencia representacional entre intereses sociales y el ejercicio del poder político. A través de la representación proporcional, los gobiernos pueden traducir, en términos de políticas de gobierno, la diversidad de intereses sociales, según cada cuestión o dimensión específica de la política. Como Powell y Vanberg (2000) demostraron, los sistemas proporcionales aseguran más con-

12 El concepto de *identifiability* ha sido traducido como la capacidad de identificar. Para una ampliación ver Shugart (2001) y Powell (2000).





gruencia representacional que los modelos mayoritarios.¹³ En otras palabras, las políticas públicas en sistemas proporcionales mantienen una mayor consistencia con las preferencias del elector mediano. En la introducción de este artículo, me referí a esta congruencia como un valor democrático crucial que no es considerado de forma adecuada por las concepciones mayoritarias de responsabilización (Powell, 2005). La insistencia en la cuestión de la claridad de la responsabilidad como precondition para la existencia de gobiernos “responsabilizables” lleva a gran parte de la literatura de política comparada a no considerar dicha congruencia como un valor normativo importante y como un mecanismo indirecto de *accountability*. La congruencia representacional expresa un mecanismo macro-social de responsabilización, debido a que permite alinear las preferencias –no, como suele ocurrir entre la “mayor minoría” y el gobierno sino entre el gobierno y el conjunto de los representantes el elector mediano–. En tanto, este concepto debe ser calificado pues es vulnerable a, por lo menos, una crítica significativa. Esa congruencia sólo tiene sentido si la agenda política fuera unidimensional. Si dicha agenda fuera multidimensional, sabemos desde Arrow, que no existe ningún mecanismo de agregación de preferencias que resulte en una elección social óptima. Como ha sido utilizado por Powell y Vanberg, el concepto se refiere al *continuum* izquierda-derecha, y apenas se sustenta en cuanto a este último sentido. Por lo tanto, existe una dimensión importante que es capturada y que se refiere a la legitimidad de las decisiones. En otras palabras, una congruencia en términos ideológicos que a su vez está asociada a una cierta legitimidad de los gobernantes.

5. Elecciones constitucionales y modelos de democracia

La reciente investigación neo-institucionalista ha insistido en que las instituciones son endógenas –es decir, son escogidas por los actores participantes del juego político por sus consecuencias redistributivas– o pueden ser también, y no sorprende, resultado no anticipado de elecciones aleatorias o de *mimesis*. A partir de ello, es razonable suponer que en la mayor parte de los casos dichas instituciones son el resultado de acuerdos que reflejan el equilibrio entre los jugadores.¹⁴ Así, cualquier evaluación sobre la calidad de la democracia de un determinado país debe considerar en qué medida los arreglos institucionales podrían funcionar en función de las preferencias sociales existentes y su distribución. Este punto frecuentemente es dejado de lado en la literatura de política comparada y sus consecuencias para el análisis normativo son previsibles. Finalmente, debe considerarse que la articu-

13 Para una discusión detallada de tal cuestión, ver McDonald y Budge (2005).

14 Me refiero al equilibrio en el sentido en que ese término es utilizado en microeconomía o en la teoría de los juegos –equilibrio que puede ser ineficiente o subóptimo–.

lación de dicho problema con el sesgo mayoritario de los estudios de política comparada, el análisis se torna bastante problemático.

Dos tipos de reglas institucionales son fundamentales para entender la visión normativa que caracteriza a los diseños constitucionales: las reglas que gobiernan la representación y las que especifican el proceso decisorio. Las reglas electorales son decisivas en la determinación de cómo las mayorías legislativas se forman –parte esencial del diseño mayoritario– y del grado de inclusividad del sistema de representación algo que, por su parte, es fundamental para la concepción proporcionalista–. Por otro lado, las reglas constitucionales definen también el grado de concentración de los poderes en relación con las decisiones de política. Como demuestra Lijphart (1984, 1999), en los países con diseño constitucional mayoritario existe una fuerte concentración de esos poderes.

Como fue discutido ampliamente en la literatura sobre el tema, las reglas electorales tienen una importante capacidad para predecir el número efectivo de partidos políticos y del umbral electoral (la cantidad mínima de votos para que un partido político obtenga representación). El análisis empírico revela que los sistemas electorales pueden construir mayorías legislativas manufacturadas (es decir institucionalmente creadas). Los gobiernos mayoritarios de un sólo partido son poco frecuentes y son los gobiernos de mayoría relativa los que más se observan. De esa forma, las reglas constitucionales expresan un *trade off* entre representatividad y gobernabilidad. Reglas más representativas (inclusivas), como las vigentes en sistemas proporcionales multinominales, con una alta magnitud de distritos y bajos umbrales electorales permiten una representación más inclusiva y generan un multipartidismo. En tanto, esa participación ampliada produce *ceteris paribus* mayores costos políticos de transacción. Como contrapartida, las reglas típicas de los sistemas mayoritarios –distrito uninominal y fórmula *first past the post*– reducen la representación de minorías, o son menos los grupos representados, aún cuando generen una mayor eficiencia gubernamental, debido a que facilitan la formación de mayorías.

El diseño constitucional implica también un *trade-off* que se produce entre arreglos institucionales que permiten la elección de un *futuro gobierno*, previo a la realización de las elecciones, y de *partidos predominantes* luego de realizadas las elecciones (Shugart, 2001, p. 29). Ese *trade off* consiste, fundamentalmente, en una elección que se da, por un lado, entre la capacidad de identificar a los candidatos y las políticas (identificabilidad) y la claridad de la responsabilidad y, por el otro, entre representatividad y congruencia en la representación. Cuando la identificabilidad es maximizada, los ciudadanos cuentan con una amplia gama de partidos que representan distintas dimensiones relevantes pero, como contrapartida, los gobiernos probablemente sólo se formen a través de negociaciones y acuerdos poselectorales, de forma que queda comprometida la capacidad de identificar (identificabilidad) a los gobernantes futuros (*Idem*, pp. 29-30). Los diseños mayoritarios, al ofre-





cer a los electores una clara elección sobre las alternativas que se presentan para conformar el futuro gobierno, permiten una mayor identificabilidad en el sistema electoral posibilitando así, que el elector realice su elección.¹⁵ Tal como fue señalado anteriormente, la identificabilidad es uno de los pre-requisitos que tiene el modelo de responsabilización propia del ideal mayoritario. A partir de la misma, existe una claridad en la responsabilidad que posibilita que los ciudadanos sancionen o recompensen a los gobiernos de acuerdo con su desempeño.¹⁶

Alcanzar los mayores niveles de claridad en la responsabilidad de los gobernantes, tiene un alto costo. Los sistemas mayoritarios del tipo de Westminster exhiben un déficit democrático que se produce por el hecho de que las mayorías, en realidad, son “mayores minorías”, o incluso, casos de “ganador errado”, los cuales se producen cuando las reglas electorales producen mayorías legislativas para partidos que no hayan obtenido una mayoría de votos. Tales patologías extremas, sistemas con pocos puntos de veto, concentran los poderes de agenda en el Ejecutivo y, por lo tanto, son más susceptibles a presentar desvíos entre las políticas de gobierno y las preferencias de los ciudadanos. En sistemas mayoritarios, los gabinetes utilizan su poder de agenda para aprobar políticas que no son congruentes con las preferencias del elector mediano. Esto ocurre sobre todo en situaciones estratégicas en que, en el lenguaje de la teoría de los juegos, el “punto de reversión” de la política —o sea, el *status quo*— es rechazado por el elector mediano (Strom, 2003, pp. 81-83).

Las reglas que disciplinan el proceso de aprobación e implementación de las políticas públicas especifican que el poder de proponer y aprobar las políticas está distribuido entre el poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial (separación horizontal de poderes), entre los niveles de gobierno (separación vertical de poderes) y también al interior del poder legislativo. Los sistemas políticos de diseño típicamente mayoritario poseen reglas que incentivan la

15 Dicha cuestión, en realidad, sólo ocurre si existen alternativas viables, lo que en la práctica real, no siempre ocurre.

16 Con los efectos de la magnitud del distrito, algunos analistas argumentan que cuanto más baja resulte, menor será el potencial de responsabilización de los gobernantes, con el consecuente incremento en la extracción de rentas públicas. En tanto, otros analistas sostienen exactamente lo contrario indicando que cuanto mayor la magnitud del distrito, menor la extracción de rentas por parte de los gobernantes (Persson, Roland y Tabellini, 2003, pp. 9-21). En tal sentido, estos autores argumentan que dicha situación se produce porque las barreras de entrada de nuevos candidatos o partidos son más bajas, generándose así una situación oligopólica o monopólica en el mercado político. En ese modelo, partidos y candidatos varían esencialmente en dos dimensiones: la ideológica y las relativas a la honestidad intrínseca. Los ciudadanos, en general, prefieren candidatos honestos pero difieren en relación con la ideología. Así, titulares actuales de los cargos con comportamientos deshonestos, pueden permanecer en el poder si los electores que tienen sus mismas preferencias ideológicas no pueden identificar un candidato honesto como sustituto. En distritos de baja magnitud, la probabilidad de que se dé esa situación es mucho mayor. Para analizar el efecto de las reglas electorales sobre la corrupción y la responsabilización, ver Adserá, Boix y Page (2003). En este último trabajo, la variable central en la capacidad de responsabilización no tiene nada que ver con el diseño institucional, sino que se refiere al acceso a la información.

formación de gobiernos mayoritarios, tienen gobiernos unificados (parlamentarios), son unitarios y no realizan revisión judicial de las leyes. Así mismo, en la arena legislativa, poco o ningún poder es conferido a la oposición y las comisiones legislativas son débiles.¹⁷ Por otro lado, los gobiernos controlan la agenda legislativa y se restringe el poder de enmienda de las comisiones (Doering, 1995).

Por su parte, los sistemas políticos de diseño proporcional se caracterizan por presentar legislativos descentralizados –muchas veces bicamerales–, comisiones legislativas fuertes y, además, garantizar un papel activo a la oposición –reservándole la presidencia de las comisiones–, entre otros. En estos sistemas, los gobiernos subnacionales son fuertes debido a que prevalece el federalismo. Así mismo, ocupa un lugar importante en los sistemas proporcionales el control de constitucionalidad de las leyes, así como se introducen frecuentemente mecanismos consociativos e incluyen actores sociales e institucionales variados (intereses organizados de trabajo y capital o gobernadores). Además de los mecanismos anteriormente citados, estos sistemas se caracterizan por la existencia de instituciones anti-mayoritarias, tales como agencias reguladoras independientes, constituciones escritas y también bancos centrales independientes. Existen fuertes mecanismos para mantener estable la Constitución –exigencias de ratificación, secuencialidad (que la reforma sea propuesta en una legislatura y aprobada por la otra) y amplias mayorías especiales para realizar las enmiendas–. Entre estos, el atributo más explícitamente antimayoritario es el requisito de las amplias mayorías especiales. El alto grado de autonomía y los poderes previstos para el poder judicial, las agencias reguladoras y los bancos centrales, así como la delegación legislativa implícita van claramente contra el principio básico del modelo de responsabilización mayoritario.¹⁸



6. Calidad de la democracia y elección constitucional

Cuando muchas cuestiones son fijadas constitucionalmente, el resultado es *profundamente anti-democrático debido a que dichas cuestiones no pueden ser decididas por mayorías simples* (Stepan, 1999, p.29, cursivas del autor).

17 Para un índice comparativo de influencia de la oposición, ver a Strom (1990).

18 En este caso, el concepto de mandato no es aplicable. Las agencias independientes están más próximas a los delegados, por lo cual se espera que haya un mejor interés en los representados. Los mandatos no tienen sentido en un contexto caracterizado por la información asimétrica entre ciudadanos o políticos y reguladores (Majone, 1999; Levy y Spiller, 1996). El control procedimental es la única alternativa (McCubbins y Schwartz, 1984).

En este punto, es posible retomar la discusión anterior sobre las decisiones constitucionales puesto que referirse a la concentración y la dispersión de la autoridad política es, en definitiva, referirse a la calidad de la democracia. Debido a que el número de puntos de veto en los sistemas o modelos proporcionales es elevado, la capacidad de alcanzar las decisiones y aprobarlas (*decisiveness*) queda comprometida y la capacidad de mantener una decisión tomada (*resolutiveness*) debilitada. Cox y McCubbins analizan este dilema de la siguiente forma:

Los sistemas políticos que combinan una división institucional de la autoridad en la toma de decisiones con una división de objetivos tienden a la indecisión, están propensos a pulverizar la política pública o ambas cosas. Las divisiones institucionales de poder pueden ser el resultado, entre otros, de la adopción de una forma presidencialista de gobierno, del bicameralismo, el federalismo, el control de constitucionalidad de las leyes. Por su parte, la división política del poder puede resultar de la diversidad inherente de opiniones en una nación, o de los incentivos dados por los sistemas electorales para agregar esos intereses en unas pocas o muchas organizaciones políticas. Algunos sistemas electorales incentivan la formación de pocos partidos jerárquicos, cuyos líderes internalicen los costos y los beneficios de las políticas públicas, tal como afectan a grupos amplios de la población. Otros sistemas, por su parte, terminan generando un número elevado de partidos o de partidos descentralizados (facciosos o atomizados) (2001, p. 46).

Algunos autores examinan el nivel de responsabilización existente en una sociedad a partir de la existencia (o no) de controles externos institucionales (*checks*) y puntos de veto. Przeworski (2001) critica el argumento de que las democracias latinoamericanas no tienen control sobre los Ejecutivos, contrastando el número de puntos de veto en Brasil y el Reino Unido. Para el autor, dado que los puntos de veto son más numerosos en Brasil no sería preciso utilizar el concepto de democracia delegativa ni la noción de debilidad de la responsabilización horizontal (*horizontal accountability*). Por su parte, O'Donnell argumenta que, en América Latina, las instituciones de *checks and balances* son frágiles y sostiene que la consolidación de la democracia se ve debilitada por la ausencia de controles sobre los Ejecutivos de la región. En realidad, la crítica de Przeworski incide sobre un aspecto equivocado debido a que el argumento de O'Donnell se dirige a las razones (según el autor, de naturaleza predominantemente históricas o sociológicas y no institucionales) para la falta de efectividad de los controles. Por su parte, la crítica de Przeworski exhibe el mismo reduccionismo en la evaluación de las democracias puesto que se orienta exclusivamente al análisis de cuestiones vinculadas con el *accountability* gubernamental.

Una crítica más detallada fue presentada por Moreno, Crisp y Shugart (2003), quienes argumentan que la eficiencia del control se encuentra principalmente determinada por la



calidad de la cadena de delegación entre los ciudadanos –como mandatarios o “principales”–, y los políticos –como sus agentes–. En ese tipo de modelo, los autores afirman que la responsabilización es, sobre todo, un acto de delegación. Así, los incentivos para hacer que los agentes políticos se responsabilicen por sus actos y castigar los desvíos son definidos a través de la cadena de delegación la cual, según la naturaleza del régimen, asume distintas formas. Los electores están indirectamente involucrados en la cadena de delegación debido a que los jefes de los ejecutivos son quienes nombran a los miembros del poder judicial y también a los miembros de otras instituciones similares como, por ejemplo, el *ombudsman* y los procuradores generales que deben ser ratificados por el legislativo. En sistemas con división de poderes, la cadena de delegación hasta el Ejecutivo es directa debido a elección directa o *cuasi*-directa del poder Ejecutivo y el mandato fijo del Ejecutivo y el Legislativo. De esa forma, el electorado tiene dos agentes (tres cuando el Congreso es bicameral) que negocian entre sí. No obstante, los autores concluyen que no hay una delegación en la relación entre esos actores debido a que los *checks and balances* se dan esencialmente en una relación entre iguales. Además, esa relación –denominada de intercambio horizontal (*horizontal exchange*) en lugar de responsabilización horizontal (*horizontal accountability*)– no involucra sanciones salvo en las escasas situaciones en que se produce un caso de juicio político. Por ello, estos autores rechazan el concepto de responsabilización horizontal como un oxímoron (*Idem*, p. 80). Desde mi punto de vista, la conclusión correcta es también consistente con una visión de la representación como responsabilización.

Por lo tanto, la cuestión de fondo para Moreno, Crisp y Shugart es que la responsabilización horizontal es una función de la calidad de responsabilización vertical entre los electores y sus representantes. Si esa relación vertical es deficiente, entonces la horizontal se verá necesariamente afectada. Los autores deducen las insuficiencias potenciales de lo que dominan intercambio horizontal a partir de las patologías generadas por las distintas configuraciones de reglas electorales y el sistema de partidos. Los sistemas centrados en los candidatos, como los que tienen reglas electorales que incentivan la competencia intra-partidaria entre candidatos (voto preferencial, voto proporcional de lista abierta), debilitan esa conexión porque los representantes tienden a beneficiar los intereses específicos de sus bases electorales en detrimento de cuestiones programáticas de mayor alcance. De la misma forma –y en el polo opuesto–, los sistemas muy centralizados, en los que la selección de candidatos está monopolizada en manos de los líderes, los representantes serán responsables por las preferencias de aquellos que no son sus electores, los líderes de los partidos. La naturaleza del intercambio horizontal entre los diferentes poderes y agencias autónomas depende además de dos factores adicionales. Los actores institucionales deben tener poderes que se superpongan y que sean interdependientes (*overlapping powers*). Es decir, su interacción es necesaria para la aprobación de las leyes o para el ejercicio del gobierno y los





titulares de los mismos deben ser agentes con “ambiciones distintas y opuestas”. Si esto no ocurriera como, por ejemplo, cuando la mayoría de los representantes están motivados por el patronazgo y la apropiación de rentas, no hay incentivo para que seleccionen funcionarios para las agencias autónomas que pueden ejercer efectivamente un control sobre tales desvíos (inclusive las judiciales). En tales situaciones, el intercambio horizontal degenera y se convierte en fraude. Por otro lado, si frente a los poderes no existen otros poderes superpuestos, el intercambio mencionado asume la forma de meras alarmas de incendio que no actúan como mecanismos de control y sanción. La conclusión normativa más general de ese análisis es que *ceteris paribus* los países que adoptan la representación proporcional, con voto preferencial o con un fuerte separación entre los liderazgos partidarios y los electores, presentan una baja capacidad de responsabilización. Por lo tanto, el análisis realizado permite observar la posibilidad de diseños proporcionales en que tales desviaciones no se produzcan.

Aún cuando la literatura sobre los puntos de veto retome contribuciones importantes para nuestro conocimiento sustantivo en política comparada, las conclusiones normativas a las que muchos comparativistas llegan son inconsistentes. Como fue señalado, el supuesto normativo implícito es que cuanto menor sea el número de actores con poder de veto, más eficiente será el sistema político. Así mismo, cuando no se utiliza ese instrumental teórico, muchos comparativistas llegan a conclusiones similares respecto de instituciones que son pilares de los *checks and balances*, tales como, las cortes constitucionales, un constitucionalismo fuerte y el federalismo. Más de una vez, Stepan ilustra dicho argumento y su mayoritarismo se expresa de forma clara en el epígrafe de esta sección, donde se refiere al constitucionalismo y sus supuestas implicaciones, las cuales son consideradas profundamente antidemocráticas (Stepan, 1999, p. 29). Ese sesgo es aún más evidente en los debates sobre responsabilización.

La literatura sobre democratización y reformas está llena de ejemplos que enfatizan este argumento. En particular, el caso brasileño es frecuentemente citado como ejemplo de dicha patología institucional. En la literatura sobre las nuevas democracias se observa, curiosamente, un doble sesgo: no sólo el mayoritario, sino también uno asociado con criterios supra-institucionales, donde la dirección de causalidad no puede ser establecida, pero se produce por la propia situación de subdesarrollo económico, clientelismo y patrimonialismo. Las supuestas singularidades de esas democracias en términos de puntos de veto contrastan con los hallazgos de la literatura sobre democracias avanzadas, cuestión que revela que hay juicios normativos no explicitados (cf. Przeworski, 2001). Para ello, contrastamos las afirmaciones de Ames con el análisis de Powell. Ames se hace la siguiente pregunta: “¿Por qué las propuestas presidenciales tan raramente emergen indemnes del Congreso?” (2002b, p. 185). Y concluye, con un tono negativo, que las “propuestas que

sobreviven al proceso legislativo emergen desfiguradas por concesiones sustantivas y transferencias clientelistas” (*Idem*, p. 213). Por su parte, Powell analiza positivamente el hecho de que “en Alemania los gobiernos tienen éxito en la aprobación de aproximadamente el 85% de los proyectos que propone al *Bundestag*, aún cuando los mismos resultan, con mucha frecuencia, enmendados y modificados de las formas más variadas para reflejar intereses sectoriales” (2000, p. 63). Conclusiones igualmente negativas –y con un fuerte sesgo mayoritario– también son presentadas con respecto a Dinamarca, donde los gobiernos minoritarios con extensas coaliciones son la regla –y no la excepción– como en los Países Bajos, por lo que a pesar de su amplia calidad de la democracia, está al final del ranking de países con una menor claridad de responsabilidad y responsabilización electoral (cf. Powell, 2000), o bien, en términos de la incongruencia entre la práctica de gobierno y la plataforma electoral (cf. Klingeman, Hofferbert y Budge, 1994; Strom, 2003).

¿Deben las comisiones parlamentarias fuertes considerarse como puntos de veto o como mecanismos que aseguran que las políticas puedan alinearse con las preferencias del elector mediano? El sesgo mayoritario se manifiesta en el supuesto de que las propuestas políticas presentadas por los *policymakers* del gobierno son necesariamente mejores que sus versiones enmendadas debido al mandato del que fueron investidos los primeros. Desde el punto de vista de la responsabilización, las enmiendas representan mecanismos que hacen difusas las responsabilidades cuando, en la realidad, la existencia de múltiples puntos de veto representa una solución institucional a los problemas sociales. En sociedades étnicamente divididas, las instituciones del bicameralismo y del federalismo representan garantías de mayor gobernabilidad, y no de lo contrario. Lo mismo se aplica *ceteris paribus* para las instituciones judiciales. En el ideal mayoritario, la democracia se concretiza plenamente por la aprobación de las iniciativas del Ejecutivo, su implementación y el veto popular por el mal desempeño. La popularidad de esa visión se produce por su similitud con los mecanismos contractuales de mercado y, consecuentemente, por la posibilidad de ser analizada con el instrumental formal de modelos de tipo principal-agente, los cuales resultan muy útiles, pero es necesario conocer sus límites. En esos modelos, la cuestión central reside en cómo generar una estructura de incentivos que posibilite la minimización de *agency losses* entre ciudadanos y representantes.

7. Tipos de sociedad y arreglos institucionales

La literatura de política comparada, discutida de forma bastante selectiva en las secciones anteriores, llega a dos conclusiones esenciales. La *primera* es que los países que cuentan con un diseño institucional donde la autoridad política está dispersa son peores, en términos





de su capacidad para alcanzar objetivos colectivos nacionales y de control social sobre los gobiernos, a los países con un diseño donde la autoridad política esta concentrada. A pesar del antídoto desarrollado por la contribución de Lijphart, tal conclusión reproduce el juicio crítico hecho por los cientistas políticos norteamericanos en la posguerra respecto de su propio país y al ideal normativo subyacente a las instituciones políticas británicas. La cuestión básica es que los sistemas proporcionales tienen baja capacidad de generar decisiones rápidas y efectivas. La literatura de política comparada que analiza las nuevas democracias llega a conclusiones similares. Entre los objetivos colectivos caracterizados por la existencia de muchos puntos de veto están la reducción de la pobreza y las reformas económicas. En el epígrafe de este artículo, cito a Stepan quien corrobora esa idea. Por su parte, Mainwaring llega a conclusiones similares en un análisis que realiza sobre el caso brasileño:

[...] estas dificultades [en promover las reformas económicas] ilustran de forma extrema los problemas que pueden surgir por una combinación institucional que promueve la dispersión de poder entre partidos, estados y regiones en una democracia joven, que requiere de un Ejecutivo ágil (1997, p. 109).

Para varios autores, las dificultades de responsabilización también se ven potenciadas en contextos institucionales marcados por la multiplicidad de puntos de veto.

La *segunda* conclusión importante es que *ceteribus paribus* sociedades homogéneas generan sistemas políticos más eficientes. Así, el grado de homogeneidad social mantiene una alta correlación con el nivel de diferenciación de los propósitos o los objetivos. En consecuencia, cuanto más heterogéneas sean las sociedades, menos eficientes serán sus gobiernos. En otras palabras, cuanto más diversas sean las preferencias (o en el peor de los casos, cuanto más polarizadas) menor será la capacidad de decisión (*decisiveness*) del sistema político. Dichas proposiciones indican que las expectativas de Madison, de que cuanto más extensos, numerosos y diversificados los intereses en un electorado, menores serán los riesgos de que una facción tiranice a las otras, deben ser revisadas. Dos importantes exponentes de la política comparada –Cox y McCubbins– son uno de los pocos que hacen referencia a esa cuestión, pero sus conclusiones son auspicias: “en la medida en que una sociedad se vuelve más heterogénea, si el sistema político tiene un pequeño número de puntos de veto, los riesgos de desigualdad y de sub-representación aumentarán” (2001, p. 63).

Las sociedades no son variables entre las que pueden elegir los ciudadanos ni los arquitectos constitucionales. Por el contrario, su heterogeneidad u homogeneidad deben ser consideradas como cuestiones históricamente dadas, al menos dentro de un horizonte temporal razonable. Por ello, quienes diseñan las instituciones deben buscar la maximización

de otros valores y objetivos como, por ejemplo, la legitimidad, en ausencia de la cual las sociedades pueden, *hobbesianamente* hablando, degenerar en una guerra de todos contra todos. Así mismo, la legitimidad tendrá un fuerte impacto sobre la eficiencia política (*decisiveness* y *resoluteness*). En sociedades multiculturales, con grandes extensiones territoriales o muy polarizadas, los diseños institucionales proporcionales son, cuanto menos, los únicos arreglos viables. Los hallazgos de la política comparada tienen consecuencias normativas importantes, pero para transformarse en propuestas efectivas de reforma institucional exigen la evaluación de las características de las sociedades a las cuales se destinan. En un mundo cada vez más globalizado, esas consideraciones se tornan *a posteriori* más persuasivas. Así, no hay reglas universales de diseño institucional, porque ellas son contingentes a las particularidades de las sociedades.

En este trabajo, también puede presentarse una consideración, de orden más hipotético, vinculada con la preocupación de la investigación empírica por el poder explicativo y predictivo de sus hallazgos. ¿Qué ocurriría si dichos hallazgos nos llevan a concluir que las consecuencias de varios mecanismos de control de la autoridad política tuviesen efectos perversos en términos redistributivos, en términos de capacidad de resolución y eficiencia gubernamental? ¿Parte significativa de la experiencia institucional de los países con modelos proporcionales sería un accidente o un error histórico? Ese escenario es improbable por dos razones. En primer lugar, es preciso mencionar que, aunque no se haya realizado más que una breve mención aquí —puesto que el presente trabajo está centrado en el análisis de la literatura que tiene un sesgo mayoritario— existen trabajos de investigación empírica que llega a conclusiones distintas a las que se han presentado. En tal sentido, es importante recordar que no existe un consenso sobre los efectos de los diseños institucionales. En segundo lugar, hay importantes motivos conceptuales para creer que el planteamiento conceptual *madisoniano* es firme y no se desmoronará a causa de un grupo de trabajos empíricos. El aspecto enfatizado a lo largo de este artículo no ha sido validado por los hallazgos de la literatura política. Por el contrario, mi intención es llamar la atención sobre la inconsistencia de la utilización de parámetros mayoritarios —sobre todo el concepto de responsabilización— en la evaluación de la calidad de la democracia en sociedades con modelos institucionales proporcionales, puesto que dichos modelos buscan maximizar valores normativos divergentes. El concepto normativo central del proporcionalismo es la participación ampliada en la actividad gubernamental, y para ello, se confiere un mayor papel a la oposición. En un nivel menos global, este ideal se manifiesta en términos de “eficiencia en la representación”, para usar la expresión de Strom (2003) más preocupada por la congruencia entre políticas de gobierno y las preferencias del elector mediano.

8. Conclusión





En este trabajo argumento que la literatura de política comparada presenta un sesgo normativo y que sus propuestas institucionales están marcadas por juicios normativos no explicitados. Este sesgo se manifiesta más claramente en la literatura sobre las llamadas nuevas democracias, que en la literatura sobre las democracias más consolidadas, posiblemente, debido al influyente trabajo de Lijphart. En realidad, esta cuestión puede resultar de los trabajos empíricos. Si tal cuestión fuese analizada en términos de cuáles son las consecuencias sobre la gobernabilidad de un conjunto x de instituciones específicas, la respuesta podría ser empírica, pero tendría implicaciones normativas importantes. Por lo tanto, el problema de fondo es establecer la variable dependiente que debe ser una *proxy* importante de calidad de la democracia ¿Se trata de la concentración o dispersión de poder?, o bien, ¿El potencial de responsabilización política de un conjunto de reglas? La concentración genera mejores condiciones para identificar a los futuros gobiernos y distribuir claramente las responsabilidades, es decir, genera una mayor responsabilización en el sentido de la capacidad de sancionar o recompensar el desempeño. En tanto, como ha sido ampliamente tratado a lo largo del artículo, la responsabilización también puede ser valorada en términos de congruencia representacional y grado de desvío de las preferencias del elector mediano.

La literatura de política comparada es bastante inconsistente al examinar los modelos proporcionales con parámetros supuestamente universales –tales como los que Pitkin denomina en forma crítica *accountability view* de representación–. Por último, es importante señalar que las fuentes de ineficiencia política o gobernabilidad no son exclusivamente institucionales. La calidad de gobernanza va a depender tanto de las reglas institucionales adoptadas como de la distribución de preferencias (y, más fuertemente, de la distribución de la renta). Como fue señalado por Godin (1997), desde este punto de vista ideal, la democracia no debería tener ninguna minoría persistente. Allí donde existen minorías, las reglas de mayoría imponen una constante opresión. Así, los análisis positivistas en Ciencia Política pueden realizar propuestas de arreglos institucionales (terapia institucional) pero las mismas nunca tendrán un carácter universal.

La reflexión presentada en este artículo presupone que la elección constitucional en un momento fundacional de la historia de un determinado país refleja una elección social no arbitraria (objeto de emulación o imposición externa). Es decir, se presupone que las instituciones son endógenas –esto es, son elegidas en función de los actores participantes del juego político por sus consecuencias redistributivas, reflejando un equilibrio en el sentido microeconómico del término–. Si esto ocurre de tal forma, la elección sería óptima o posiblemente subóptima. En tanto, dadas las limitaciones cognitivas de los actores, las consecuencias distributivas (o en términos de eficiencia alcativa) no son plenamente conocidas

ex ante. Como fue señalado, el ideal normativo *madisoniano* de *checks and balances* y de división de poderes podría –se revela como un ideal político *naive*– ser un espejismo colectivo de proporciones históricas.

Bibliografía

- Ackerman, B. (2000), “The new separation of powers”. *Harvard Law Review*, 113 (3): 634-727, jan.
- Adserá A; BOIX, C. & PAGE, M. (2003), “Are you being served? Political accountability and quality of government”. *Journal of Law, Economics and Organization*, 19 (2): 445-490.
- Alivizatos, Nicos. (1995), “Judges as veto players”, in H. Doring, *Parliaments and majority rules in Western Europe*, Nova York, St. Martins Press.
- American Political Science Association Committee on Political Parties. (1950), “Toward a more responsible two party system”. *American Political Science Review*, 44: 1-99, suplemento.
- Ames, B. (2002a), *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Harbor, The University of Michigan Press.
- _____. (2002b), “Party discipline in the Chamber of Deputies”, in S Morgerstern e B. Nacif (eds.), *Legislative politics in Latin America*, Nova York/Londres, Cambridge University Press.
- Andrews, Josephine T. & MONTINOLA, Gabriella R. (2004), “Veto players and the rule of law in emerging democracies”. *Comparative Political Studies*, 37 (1): 55-87.
- Burns, James M. (1963), *The deadlock of democracy: four party politics in America*. Nova York, Prentice Hall.
- Carol, R. & SHUGART, M. (2006), “Neo-madisonian theory and Latin American institutions”. Working paper 03-06, Center for the Study of Democracy, University of California, Irvine.
- Cox, G. W. & McCUBBINS, M. D. (2001), “The institutional determinants of economic policy outcomes”, in S. Haggard e M. D. McCubbins (eds.), *Presidents, parliaments, and policy*, Nova York/Londres, Cambridge University Press.
- Cranenburg, O. V. & Kopeck, P. (2004), “Political institutions in new democracies: (not so) hidden majoritarianism in post-apartheid South Africa”. *Acta Politica*, 39 (3): 279-296.
- Dahl, R. (1956), *A preface to democratic theory*. Chicago, The University of Chicago Press.





- DIAMOND, L. & MORLINO, L. (2005), *Assessing the quality of democracy*. Philadelphia, The Johns Hopkins University Press.
- Doring, H. (ed.). (1995), *Parliaments and majority rule in Western Europe*. Nova York, St. Martins Press.
- Fiorina, Morris. (2002), "Parties, participation and representation in America: old theories face new realities", in I. Katznelson e H. Milner (eds.), *Political science: the state of the discipline*. Nova York, WWW Norton.
- Geddes, B. (2003), "Comparative politics", in I. Katznelson e H. Milner (eds.), *Political Science: the state of the discipline*. Centennial edition. Nova York, WWW Norton.
- Gerring, J.; Thacker, S. C. & MORENO, C. (no prelo), "A centripetal theory of democratic governance: a global inquiry". *American Political Science Review*.
- Goodin, R. (1997), "On constitutional design". Australian National University (unpublished manuscript).
- Goodin, R. (2003), "Democratic accountability: the distinctiveness of the third sector". *Archives Européennes de Sociologie*, 44 (3): 359-396.
- Hirschl, R. (2004), *Towards juristocracy: the origins and consequence of the new constitutionalism*. Cambridge, Harvard University Press.
- Haggard, S. & McCubbins, M. D. (eds.). (2001), *Presidents, parliaments, and policy*. Cambridge/Nova York, Cambridge University Press.
- Humphryes M. & Bates, R. (2005), "Political institutions and economic policies: lessons from Africa". *British Journal of Political Science*, 35: 403-428.
- Klingeman, H-D.; Hofferbert, R. I. & Budge, I. (eds.). (1994), *Parties, policies and democracy*. Boulder, Westview.
- Krebiehl K. (1998), *Pivotal politics: a theory of US law making*. Chicago, The University of Chicago Press.
- Levitsky, Steven & Murillo, M. V. (2005), *Argentine democracy: the politics of institutional weakness*. Philadelphia, Penn State University Press.
- Levy, B. & Spiller, P. T. (eds.). (1996), *Regulations, institutions and commitment*. Cambridge/Nova York, Cambridge University Press.
- Lijphart, A. (1984). *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven/Londres, Yale University Press.
- _____. (1999), *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven/Londres, Yale University Press.
- Madison, J. (1982) [1788]), *The federalist papers by Alexander Hamilton, James Madison and John Jay*. Nova York, Bantam Books.
- Mainwaring, S. (1997), "Multipartism, robust federalism and presidentialism", in S. Mainwaring e Matthew S. Shugart (eds.), *Presidentialism and democracy in Latin*

- America*, Cambridge/Nova York, Cambridge University Press.
- Manin, B. (1995), *Principes du gouvernement représentatif*. Paris, Calmann-Lévy.
- Manin, B.; Przeworski, A. & Stokes, S. (1999), "Introduction", in A. Przeworski, S. Stokes e B. Manin (eds.), *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge/Nova York, Cambridge University Press.
- Majone, G. (1999), "The regulatory state and its legitimacy problems". *West European Politics*, 22 (1): 1-24.
- McCubbins, M. D. & Schwartz, T. (1984), "Congressional oversight overlooked: police patrol versus fire alarm". *American Journal of Political Science*, 28 (2): 165-179.
- McDonald, M. & Budge, I. (2005), *Elections, parties, democracy: conferring the median mandate*. Oxford, Oxford University Press.
- McGann, A. (2006), *The logic of democracy: reconciling equality, deliberation and minority protection*. Ann Harbor, University of Michigan Press.
- McGann, A. & Latner, M. (2006), "Consensus without veto-players: testing theories of consensual democracies". Working paper 03-06, Center for the Study of Democracy, University of California, Irvine.
- Mesquita, B. B.; Smith, A.; Silverson, A. & Morrow, J. (2003), *The logic of political survival*. Cambridge, MIT Press.
- Moreno, E.; Crisp, B. & Shugart, M. D. (2003), "The accountability deficit in Latin America", in S. Mainwaring e W. Christopher (eds.), *Democratic accountability in Latin America*. Oxford/Nova York, Oxford University Press.
- O'Donnell, G.; Cullell, J. V. & Iazzetta, O. (2004), *The quality of democracy: theory and applications*. South Ben, University of Notre Dame Press.
- Persson, T.; Roland, G. & Tabellini, G. (1997), "The separation of powers and political accountability". *The Quarterly Journal of Economics*, 112 (4): 1163-1202.
- _____. (2003), *The economic effects of constitutions*. Cambridge, The MIT Press.
- Pitkin, H. (1967), *The concept of representation*. Berkeley, University of California Press.
- Powell, G. B. (2000), *Elections as instruments of democracy: majoritarian and proportional visions*. New Haven/Londres, Yale University Press.
- _____. (2005), "The chain of responsiveness", in L. Diamond e L. Morlino, *Assessing the quality of democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Powell, G. B. & Vanberg, G. (2000), "Election laws, disproportionality, and median correspondence: implications for two visions of democracy". *British Journal of Political Science*, 30 (3): 383-411.
- Przeworski, A. (2001), "Accountability social en America Latina y mas alla", in E. Peruzzotti e C. Smulovitz (eds.), *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latino americanas*. Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.





- Przeworski, A.; Stokes, S. C. & Manin, B. (eds.). (1999), *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge/Nova York, Cambridge University Press.
- Riker, W. (1983), *Liberalism against populism: a confrontation between the theory of democracy and the theory of social choice*. San Francisco, W.H. Freeman.
- Roller, E. (2005), *The performance of democracies: political institutions and public policy*. Oxford/Londres, Oxford University Press.
- Shugart, M. S. (2001), "Extreme electoral systems and the appeal of mixed-member districts", in M. Shugart e M. P. Wattenberg (eds.), *Mixed member electoral systems*, Oxford/Nova York, Oxford, Oxford University Press.
- Stapan, A. (1999), "Federalism and democracy: beyond the U.S. model". *Journal of Democracy*, 10 (4): 19-34.
- _____. (2001), "Toward a new comparative politics of federalism, (multi) nationalism, and democracy: beyond rikerian federalism", in _____, *Arguing comparative politics*, Oxford/Nova York, Oxford University Press.
- _____. (2004), "Institutional and partisan veto players in unitary and federal systems", in E. Gibson (ed.), *Federalism and democracy in Latin America*. Baltimore, John Hopkins University Press.
- Strom, K. (1990), *Minority government and majority rule*. Cambridge/Nova York, Cambridge University Press.
- _____. (2000), "Parties at the core of government", in R. J. Dalton e M. P. Wattenberg (eds.), *Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies*, Oxford/Nova York: Oxford University Press.
- _____. (2003), "Parliamentary democracy and delegation", in K. Strom, W. Miller e T. Bergman (eds.), *Delegation and accountability in parliamentary democracies*, Oxford/Nova York, Oxford University Press.
- Sundquist, James L. (1992), *Constitutional reform and effective government*. Washington, DC, The Brookings Institution (revised edition).
- Tate, N. & Vallinder, T. (eds.). (1995), *The global expansion of judicial powers*. Nova York, University of New York Press.
- Tsebelis, G. (2002), *Veto players: how political institutions work*. Nova York, Russel Sage Foundation/Princeton University Press.
- Weingast, B. (1995), "The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development". *Journal of Law Economics & Organization*, 11.