

PRESENTACIÓN

PODERES LEGISLATIVOS, REPRESENTACIÓN Y PARTIDOS EN AMÉRICA LATINA

Legislative Powers, Representation and Political Parties in Latin America

Daniel Chasquetti* y Juan Pablo Micozzi**

Introducción

Tras décadas de trabajo teórico y empírico acumulado, las investigaciones sobre la política latinoamericana han dejado de ser meras descripciones de fenómenos *disfuncionales*, *patológicos* y hasta *exóticos*, para pasar a albergar agendas sólidas de alcance comparativo influyente. Dentro de las múltiples líneas de investigación, los estudios legislativos han sobresalido como una de las áreas más fructíferas en su influencia y rigor académico. De hecho, en un relevamiento entre 2000 y 2010, Alemán (2013) contabiliza una docena de libros originales y 88 artículos de investigación centrados en los legislativos de América Latina; los cuales, según destaca el autor, contrastan notablemente con el magro número de contribuciones rastreadas por Morgenstern, Negri y Pérez-Liñán (2009) durante las décadas anteriores. Esos trabajos presentan una interesante variación en términos de temáticas, perspectivas, enfoques metodológicos, nacionalidades de los autores e idiomas de publicación, lo cual ilustra una sub-disciplina cada vez más inclusiva, más plural y más comparativa.

Distintas piezas adicionales de evidencia ratifican la consolidación de los estudios legislativos en la ciencia política regional. Sin ir más lejos, el *Oxford Handbook of Legislative Studies* editado por Martin, Saalfeld y Strom (2014) incluye en su capítulo 30 un *review* exhaustivo de contribuciones que, hasta 2012, totalizan 31 libros y 151 artículos con referato. En el mismo, Crisp y Figueroa-Schibber, sus autores, destacan cómo la disciplina ha sabido y podido incorporar lo mejor de las teorías y perspectivas desarrolladas para casos disímiles y ha generado contribuciones rigurosas publicadas en los mejores *journals* de la disciplina. De hecho, algo inédito a nivel histórico, el pasado 2016 ha dado la bienvenida a un latinoamericanista como Brian Crisp como editor *senior* de *Legislative Studies Quarterly*, la revista más prestigiosa de estudios legislativos a nivel mundial. Más aún, el Grupo de Estudios Legislativos (GEL) de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) ha llegado, tras tres encuentros consecutivos entre

* Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Correo electrónico: dchasquetti@gmail.com

** Departamento de Ciencia Política, Instituto Tecnológico Autónomo de México. Correo electrónico: juan.micozzi@itam.mx

2011 y 2016, a un nivel de institucionalización tal que se ha constituido en un foro obligado para los estudiosos de la temática, albergando un promedio de 45 ponentes de casi una decena de países. Uno de los productos resultantes de estos encuentros fue, justamente, un volumen especial del *Journal of Politics in Latin America* en 2013 dedicado a las legislaturas latinoamericanas.

Tal cual fue mencionado en el párrafo anterior, los estudios legislativos del área han alcanzado un rigor teórico, metodológico y empírico que nada tienen que envidiar a contribuciones pensadas para otras latitudes. Sin embargo, existen ciertas especificidades de la región que obligan a tener extrema cautela a la hora de adaptar estructuras analíticas basadas en casos y áreas diferentes. Cox y Morgenstern (2001) y Weyland (2002), de hecho, nos alertan sobre las patologías de la adopción mecánica de axiomas y postulados teóricos que no se condicen con las realidades observadas (como ejemplos visibles, la separación de poderes, la búsqueda permanente de reelección, la fortaleza de los partidos o el impacto del federalismo, entre otros). A su vez, las notorias asimetrías entre los casos de la región complejizan aún más los esbozos de generalización. Esto obliga a multiplicar los esfuerzos para obtener contribuciones sólidas que nos permitan comprender mejor los procesos legislativos del área. Con tal objetivo en mente y a modo de reconocimiento por la relevancia alcanzada por nuestro *subfield* en la disciplina, la *Revista Uruguaya de Ciencia Política* nos brindó la oportunidad de organizar un volumen temático representativo de dicha sofisticación teórica y empírica. Los resultados son más que satisfactorios y están expuestos en las páginas que subsiguen. Podemos sentirnos orgullosos de saber que la ciencia política latinoamericana continúa aportando conocimiento útil a la disciplina y constituyendo referencias para trabajos comparados de corte más general.

El volumen ofrece aportes de altísima calidad, con una coherencia que permite resumir en buena medida varias de las dimensiones de los estudios legislativos más actuales en la disciplina. A su vez, se han podido obtener análisis con variación a nivel de los casos analizados, lo cual enriquece y expande el alcance del conocimiento expuesto. La publicación comienza con la traducción (revisada por los editores) de uno de los artículos más influyentes e inspiradores de los estudios legislativos contemporáneos: el ya clásico aporte de Gary W. Cox sobre la organización de las legislaturas democráticas publicado en *The Oxford Handbook of Political Economy* editado por Donald A. Wittman y Barry R. Weingast en 2008. En ese trabajo, Cox explica con magistral parsimonia por qué las legislaturas modernas cuentan con procedimientos orientados a optimizar el tiempo del plenario. Mediante la creación de poderes especiales de agenda, normalmente definidos en las constituciones y en los reglamentos de las cámaras, las legislaturas buscan resolver diferentes problemas de acción colectiva como el embotellamiento de proyectos en el plenario y el peligro de las prácticas filibusteras. Cox entiende por poderes especiales de agenda a las facultades conferidas a ciertos cargos ejecutivos o legislativos para determinar cuáles proyectos serán tratados por el plenario y bajo qué condiciones serán debatidos y votados. Este poder de agenda presenta dos dimensiones muy diferentes: la positiva, que consiste en la capacidad de impulsar iniciativas y la negativa, que supone la capacidad de bloquear propuestas. El ejercicio de cada una de estas dimensiones del poder de agenda tendrá consecuencias

muy diferentes para los actores. Finalmente, el trabajo de Gary W. Cox analiza detalladamente cuáles son los cargos que normalmente cuentan con poder de agenda y cómo los partidos son la única vía razonable para alcanzar esas posiciones. El artículo brinda un excelente marco teórico para comprender cómo funcionan las legislaturas, cuáles son los dilemas que tiene ante sí una mayoría organizada en el Congreso y qué tipo de resultados legislativos podemos esperar.

El excelente trabajo de Eric Magar pone a prueba la teoría del partido cártel de Cox y McCubbins (1993), la cual predice un conflicto mínimo o casi nulo en el seno del partido mayoritario durante las votaciones del plenario. El artículo examina la forma en cómo el PRD, partido mayoritario de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de México (2006-2009), ejerció el poder de agenda mediante el control de las posiciones con poderes especiales de agenda. El estudio descubre que el partido mayoritario se divide en dos facciones durante la votación de los nombramientos de autoridades electorales de la ciudad, algo que no ocurre cuando se votan asuntos de carácter socioeconómico. Dado que la teoría pronostica que ello no debería ocurrir —merced al conjunto de filtros que establece el partido cártel— Magar advierte sobre la necesidad de teorizar acerca de los instrumentos de control de la agenda en las etapas más tardías del proceso legislativo.

Los siguientes dos artículos analizan el impacto de la competencia sobre las características de las carreras legislativas en México y Argentina. El artículo de Yann P. Kerevel y Sergio A. Bárcena Juárez analiza el problema de la representación en México a partir de un aumento de la competitividad en los distritos uninominales del Congreso. Ese nuevo escenario generado por la democratización del sistema ha estimulado a los partidos a seleccionar candidatos más atractivos (en términos de prestigio y experiencia) para un electorado que al final de los mandatos no podrá juzgarlos por sus acciones, debido a la prohibición de la reelección inmediata en el cargo. Los autores sostienen que durante el proceso electoral, los candidatos formulan programas que contemplan las demandas de sus electorados pero que, tan pronto como asumen la banca, suelen ser dejados de lado para responder a las necesidades de los partidos. La evidencia muestra que aquellos diputados sensibles que sí responden a sus electores, presentando iniciativas que orientan recursos hacia sus distritos, no son recompensados ni por sus partidos ni por los votantes cuando buscan alcanzar otros cargos electivos tras finalizar su tarea en el Congreso. Por tanto, durante las últimas dos décadas, México presentaría una peculiar combinación basada en el aumento de la competencia efectiva por las bancas, una gran influencia de los partidos en la selección de candidatos y la prohibición de la reelección inmediata. La consecuencia de este modelo consiste en que los legisladores cultivarán a sus electores durante el proceso electoral pero luego ajustarán su conducta a las necesidades de sus partidos con el fin de garantizar su supervivencia política en el futuro.

El artículo de Tomás Bieda y Nicolás Taccone discute la idea dominante en la literatura de que el Congreso argentino no genera estímulos para la profesionalización de sus diputados. Los autores argumentan que el nivel de competencia política provincial es una variable relevante para entender el fenómeno y, para demostrarlo, presentan un análisis estadístico del período 1999-2013 que incluye a senadores y

diputados electos a nivel nacional. Los hallazgos muestran que cuando existen bajos niveles de competencia, el legislador tiene mejores condiciones para profesionalizar su carrera, pues los gobernadores —que controlan la selección de candidatos en las listas— no los consideran desafiantes serios. Por el contrario, cuando el nivel de competencia provincial es alto, los gobernadores desincentivarían las condiciones de profesionalización de sus diputados con el fin de disminuir la amenaza a la supervivencia en su cargo. De esta forma, la profesionalización y la extensión de las carreras de los legisladores argentinos estarían también determinadas por el nivel de competencia que exista en las unidades subnacionales.

Los siguientes artículos estudian la actitud que asumen los legisladores ante las iniciativas de ley de los Presidentes de Argentina, Chile y Uruguay. Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik examinan el comportamiento de los legisladores argentinos ante los decretos legislativos emitidos por el Poder Ejecutivo, poniendo a prueba las teorías de la usurpación de facultades legislativas por parte del Ejecutivo, la delegación de esas facultades por parte del Legislativo y la de la convergencia estratégica. La evidencia empírica presentada por los autores muestra que los legisladores aprueban tácitamente una mayoría de decretos, inclusive en áreas de política pública donde tendrían incentivos para modificarlos o rechazarlos. El análisis detallado de la política impositiva en Argentina confirma que la teoría de la convergencia estratégica explica adecuadamente el comportamiento de ambos actores: los presidentes elaboran decretos buscando converger con las preferencias del Congreso en las dimensiones más conflictivas de la política pública.

El estudio de Mackarena Toloza Castillo y Sergio Toro Maureira confirma que el gobierno del Presidente Piñera (2010-2014) desarrolló una estrategia legislativa similar a la de los anteriores gobiernos de la Concertación. Esa estrategia consiste en el desarrollo de una coordinación eficiente con los partidos de la coalición con vistas a controlar el poder de agenda y de un trabajo particular orientado a conseguir el apoyo de diputados opositores. El estudio empírico muestra que, al igual que en períodos anteriores, la coalición gobernante (en este caso, Alianza por Chile) votó unida las iniciativas presidenciales, en tanto los legisladores de la oposición se dividieron. Por tanto, pese a no contar con mayorías legislativas en ninguna de las dos cámaras y de carecer de un control absoluto de las comisiones, el gobierno consiguió aprobar una parte sustantiva de su agenda legislativa.

El estudio de Alejandro Guedes indaga en qué medida los presidentes uruguayos del período 2000-2010 consiguieron concretar su agenda legislativa. Para ello, realiza un examen de la distancia entre las preferencias iniciales del gobierno plasmadas en los proyectos y el resultado final que aprueba el Parlamento en forma de ley. Las pruebas empíricas muestran que la estrategia presidencial para aprobar iniciativas consiste en realizar concesiones significativas a sus apoyos parlamentarios, pese a que las mismas casi siempre son consistentes con las preferencias inicialmente expresadas por el gobierno.

El trabajo de Esteban García Ortiz examina las razones por las cuales el Frente Amplio, partido mayoritario en las cámaras con control del poder de agenda, no consiguió aprobar una quinta parte de los proyectos que enviara el gobierno. El

análisis empírico identifica dos explicaciones principales. Una parte de los fracasos obedece a un desajuste entre las preferencias del Ejecutivo y las del legislador mediano de la mayoría partidaria. La segunda está centrada en la existencia en la cámara de ciertos puntos de veto institucional —comisiones permanentes donde el partido mayoritario no controla el poder de agenda— que impiden avanzar o acelerar el proceso legislativo.

En resumen, hemos logrado coordinar un volumen sólido merced a las contribuciones de los colaboradores que tan diligentemente respondieron a la convocatoria. Anhelamos con este esfuerzo continuar difundiendo y consolidando el *subfield* de los estudios legislativos en América Latina. Bajo ningún punto de vista, no obstante, consideramos que este volumen es representativo de la totalidad de enfoques ni exhaustivo respecto de los temas a tratar. Por el contrario, celebramos la disponibilidad de cada vez más instancias de difusión y nos entusiasma que sigan proliferando oportunidades. Con seguridad, el cuarto encuentro del GEL en México durante 2018 abrirá una nueva instancia de debate, disenso y reflexión para seguir aportando conocimiento a las realidades con las que convivimos cotidianamente.

Referencias

- Alemán, E. (2013). Latin American Legislative Politics: Survey of Peer-Reviewed Publications in English. *Journal of Politics in Latin America*, 5 (1), 15-36.
- Cox, G. W. y McCubbins, M. D. (1993). *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- Cox, G. W. y Morgenstern, S. (2001). Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. *Comparative Politics*, 33 (2), 171-189.
- Crisp, B. y Figueroa-Schibber, C. (2014). The Study of Legislatures in Latin America. En S. Martin, T. Saalfeld y K.W. Strøm (Eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford: Oxford Handbook.
- Morgenstern, S., Negri, J. y Pérez-Liñán, A. (2009). La oposición parlamentaria en regímenes presidenciales. El caso latinoamericano. En L. Béjar (Comp.) *¿Qué pasa con la representación en América Latina?* Ciudad de México, México: Porrúa.
- Martin, S., Saalfeld, T. y Strøm, K.W. (Eds.) (2014). *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford: Oxford Handbook.
- Weyland, K. (2002). Limitations of rational-choice institutionalism for the study of Latin American politics. *Studies in Comparative International Development*. 37 (1), 57-85.