

Presentación

Khemvirg Puente*

Nota del editor: Este simposio sobre Estudios Legislativos en América Latina no es el resultado de una convocatoria abierta, ni tampoco es un número especial producto de una conferencia sobre el tema. Simplemente por azar recibimos y aceptamos aproximadamente al mismo tiempo estos cuatro artículos que hoy publicamos sobre el tema y decidimos juntarlos e invitar a Khemvirg Puente, miembro del Comité Editorial y especialista en estudios legislativos, a hacer una breve presentación de los mismos.

En la actualidad, prácticamente todos los países cuentan con algún tipo de organización legislativa. En algunos lugares son el corazón de la vida política nacional mientras que en el extremo opuesto son simples apéndices del Ejecutivo. Por eso, uno de los temas centrales de la ciencia política contemporánea ha sido el funcionamiento de las instituciones legislativas y el comportamiento de los legisladores. Así, el estudio de la representación política y sus diversos canales para el ejercicio del poder parlamentario han sido objeto de crecientes líneas de investigación en las dos últimas décadas.

El tránsito a la democracia en América Latina también ha sido un incentivo para repensar el papel que las legislaturas y los legisladores han adquirido en el juego político. En cualquier democracia, las legislaturas desempeñan funciones múltiples como parte de sus responsabilidades constitucionales y de las costumbres adquiridas a lo largo del tiempo. También, se espera que los legisladores representen los intereses y necesidades de la sociedad. A pesar de ello, el conocimiento con que se cuenta en la ciencia política sobre el desempeño en ambos niveles, es decir, legislaturas y legisladores de la región, todavía es limitado.

*UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Correo-e: khemvirg@unam.mx

Hasta hace pocos años, los estudiosos del Poder Legislativo contaban con escasa información para comprender integralmente el funcionamiento de estas instituciones. La apertura de los canales de acceso a la información pública en el ámbito parlamentario ha permitido estudios de caso con un mayor alcance o incluso la posibilidad de avanzar en el análisis comparado. Hoy en día es posible estudiar la votación de cada uno de los miembros de la legislatura y conocer cada una de las decisiones ahí tomadas, pero todavía en algunos países o legislaturas subnacionales resultan inaccesibles ciertos datos del trabajo de sus órganos internos como las comisiones, grupos parlamentarios o juntas de gobierno interno.

La historia política global ha demostrado que si bien la política, sus instituciones y sus actores atraviesan por una crisis de credibilidad, las legislaturas y parlamentos no tienden a desaparecer. Por el contrario, cada día parecen consolidarse como foros deliberativos y decisorios de las sociedades contemporáneas, principalmente —pero no de manera exclusiva— en sociedades abiertas y plurales donde la fórmula de representación política de origen electivo otorga legitimidad democrática a las decisiones políticas adoptadas por la autoridad.

El objeto de los estudios legislativos debe ser brindar explicaciones científicas satisfactorias acerca del comportamiento parlamentario, es decir, este campo de conocimiento de la ciencia política es un conjunto de estudios que busca comprender, describir y explicar fenómenos en torno a la actividad parlamentaria. Si adoptamos una clasificación general sobre los estudios legislativos (Mezey, 1993), éstos podrían agregarse en tres grandes rubros:

1. Los estudios sobre los legisladores dentro y fuera de la institución, ahí se ubican los estudios sobre elecciones congresionales, las carreras políticas y la relación entre ellos y las élites de sus partidos, la ideología y votaciones individuales, la cohesión y disciplina parlamentarias, los estudios sobre la representación política y su evolución a lo largo del tiempo, el discurso parlamentario, el trabajo de legisladores en sus distritos ámbitos, los mecanismos de interacción con la ciudadanía, la ética parlamentaria, la relación de los legisladores con los medios de comunicación y el uso de las redes sociales, las trayectorias políticas y su profesionalización.
2. Los estudios sobre las legislaturas, es decir, el análisis comparado de cualquiera de sus funciones o actividades, la evaluación del desempeño, los efectos de los diseños institucionales, la institucionalización legisla-

- tiva y su organización interna, el desarrollo de liderazgos, la práctica legislativa y los rituales parlamentarios, el bicameralismo y otros diseños del proceso legislativo y la confianza institucional, entre otros.
3. Los estudios sobre decisiones en el ámbito parlamentario, donde se pueden ubicar prácticamente todos los esfuerzos por clasificar el papel de las legislaturas en *policy-making* o *policy-influencing*, el análisis de las decisiones y la producción legislativa, las relaciones Ejecutivo-Legislativo, la interacción de los grupos de presión y el cabildeo, la interacción y las disputas de poder entre órganos de poder público, la capacidad fiscalizadora o presupuestaria de las legislaturas, por mencionar algunos. Si bien esta clasificación es útil para ubicar los principales aportes al campo del conocimiento legislativo en la ciencia política, es cierto que prácticamente todos los fenómenos son multicausales y por ello resulta necesaria la interacción entre sus variables.

El desarrollo de la disciplina ha permitido que la investigación contemporánea se aleje de la útil pero insuficiente descripción de los fenómenos y que hoy se cuente con teorías explicativas sobre el funcionamiento de las legislaturas como resultado de contrastación empírica de las hipótesis. En ese contexto, el actual número de *Política y Gobierno* nos ofrece cuatro artículos con resultados de investigación que coinciden en el campo de conocimiento pero que exploran nuevas hipótesis sobre el desempeño de legislaturas y legisladores en América Latina.

La relación Ejecutivo-Legislativo ha sido ampliamente estudiada con el objetivo de identificar cuán influyentes pueden ser los gobernantes en el terreno legislativo y para poner a prueba el supuesto de que los legisladores son sometidos a presiones de las cuales no pueden escapar. La idea de que los presidentes dominan el terreno legislativo (el “viejo sentido común”) ha sido una afirmación que, si bien podría ser plausible para ciertos contextos, ha dejado de serlo en la medida en que los congresos expresan intereses de diversa índole, sea sectorial, regional o partidista. Gervasoni y Nazareno se proponen someter a prueba el mismo supuesto en Argentina mediante un ejercicio metodológico de encuesta a expertos en política provincial y así observar cómo los Ejecutivos locales movilizan sus recursos para influir en los legisladores nacionales. Sus resultados permiten precisar los alcances de dicha generalización. Los hallazgos permiten concluir que algunos gobernadores sí influyen en el comportamiento, pero sólo en algunas provincias y resulta mayor sobre diputados oficialistas que sobre sena-

dores oficialistas. Existe una gran heterogeneidad que no sólo diferencia entre senadores y diputados, sino que alcanza capacidad explicativa con la variable de la antigüedad del gobernador en el cargo. Esto es comprensible porque a lo largo del tiempo el Ejecutivo puede desarrollar las habilidades y construir las estructuras políticas que le permitan en algunos casos controlar y en otros influir en el comportamiento y las decisiones de “sus” legisladores. Por eso es necesario, como afirman los autores, “repensar la conexión subnacional” del nuevo federalismo político argentino y el estudio de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, ya que la supuesta subordinación no es consistente en la totalidad del universo estudiado aunque Argentina suele ser calificada como un país en donde los gobernadores tienen una mayor capacidad de influir en el Congreso nacional.

Campos-Parra y Navia se proponen identificar cuáles han sido los factores que explican los altos niveles de disciplina legislativa en la Cámara de Diputados de Chile. Proponen dos causas posibles: la ideología (el centro-izquierdismo o el centro-derechismo) o bien el oficialismo. Con el análisis de una amplia base de datos de votaciones nominales identificaron y compararon la disciplina legislativa en la Concertación (que gobernó entre 1990 y 2010) y en la Alianza (que gobernó entre 2010 y 2014). Se estimaron los efectos que tuvieron factores como el trámite legislativo, las mayorías necesarias para la aprobación de un decreto o cuórum de votación, la aprobación presidencial y la etapa de gobierno sobre la disciplina legislativa. Los autores concluyen que existen pocas diferencias en la cohesión legislativa entre el oficialismo y la oposición (aunque el primero es más disciplinado) y que la aprobación del presidente tiene un efecto positivo leve en la disciplina. También, que en la medida en que adquiere importancia la votación (por el tipo de trámite y el cuórum de votación necesario) el oficialismo cierra filas en torno a la línea de partido aunque, como lo prueban, hacia el final del periodo gubernamental el índice de disciplina descende. Es, sin duda, una contribución relevante para comprender por qué los legisladores votan como lo hacen y cuáles son los factores que determinan su disciplina.

Al igual que la disciplina en el voto de los legisladores, otra de las expresiones del comportamiento legislativo se ubica en las iniciativas que presentan los congresistas. Bárcena somete a prueba uno de los supuestos básicos de la literatura legislativa que sostiene que los diputados suelen emprender proyectos reformadores como instrumento de contacto con los votantes distritales y así aumentar sus posibilidades de reelección. Sin embargo, esta explicación puede ser desafiada con un caso atípico, el mexica-

no, donde existe una conocida restricción constitucional para ser reelecto en el periodo inmediato a la conclusión del cargo. Mediante un detallado análisis de una base de datos de iniciativas presentadas por los diputados entre 1985 y 2015, el autor concluye por un lado que el impedimento de reelección inmediata no nulifica el emprendimiento y, por el contrario, cuando la pertenencia a partidos políticos de oposición o al sexo femenino, mayor nivel de estudios, ocupación de cargos legislativos internos o experiencia legislativa, aumenta la posibilidad de presentar iniciativas, principalmente en los periodos de gobiernos sin mayorías. Estas distintas hipótesis permiten explorar con mayor profundidad algunos de los factores que afectan el desempeño de los legisladores y, en consecuencia, de los resultados esperados por los ciudadanos. Al igual que el texto de Campos-Parra y Navia, la discusión de los resultados abre nuevas interrogantes sobre el comportamiento legislativo e incita a repensar los supuestos de las teorías tradicionales del legislativo.

Pezzola, por su parte, se pregunta sobre los mecanismos que hacen posible la cooperación legislativa entre provincias a través del tiempo. El autor parte del hecho de que la política argentina es muy localista, pero poco se sabe sobre cómo los diputados resuelven el dilema de acción colectiva de asumir la defensa de una diversidad de intereses económicos subnacionales en el Congreso nacional. Mediante un estudio de caso de tres provincias que entraron en tensión por la defensa de la industria azucarera frente a las propuestas de tres presidentes, explica cómo la geografía económica de un país y la necesidad de mantener la cohesión intrapartidaria afectan directamente la capacidad para formar amplias coaliciones legislativas. Este trabajo nos permite profundizar en los mecanismos de la cooperación que no se agotan en la relevancia de las iniciativas, los diseños institucionales o las relaciones patrón-cliente con que se suele explicar este comportamiento. Así, el artículo representa una contribución específica en la literatura sobre los procesos de formulación de políticas y el tema de las relaciones entre el Legislativo con los intereses subnacionales y la articulación de los mismos a través de los legisladores.

Los artículos de este número de *Política y Gobierno* se inscriben en una tendencia metodológica de los estudios legislativos de los años recientes. Lo hacen con notable destreza y sus hallazgos presentan a su vez nuevas líneas de investigación para avanzar hacia teorías de mayor capacidad explicativa. Uno de los retos de este campo de conocimiento para construir mejores teorías es transitar hacia la convergencia multidisciplinaria que

permita el diálogo entre enfoques y que no sólo se circunscriba a la teoría de la elección racional, sino que tienda puentes, por ejemplo, con la sociología y la psicología, como sugiere Binder (2015, p. 7). Esperamos que los lectores se entusiasmen con la búsqueda de mejores preguntas y teorías, de pruebas más sofisticadas, datos de mayor calidad y, principalmente, nuevas ideas para la comprensión del comportamiento parlamentario. 

Referencias

- Binder, Sarah (2015), “Challenges Ahead for Legislative Studies”, *Legislative Studies Quarterly*, 40(1), pp. 5-11.
- Mezey, Michael (1993), “Legislatures: Individual Purpose and Institutional Performance”, en A.W. Finifter (ed.), *Political Science: The State of the Discipline II*, Washington, American Political Science Association, pp. 335-364.