

**Ernesto Calvo (2014). *Legislator Success in Fragmented Congresses in Argentina. Plurality Cartels, Minority Presidents, and Lawmaking*. Cambridge: Cambridge University Press, 232 pp.**

**PAULA CLERICI**

*Universidad de Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella  
CONICET*

Los estudios legislativos sobre América Latina difieren sustancialmente del clásico modelo teorizado para el caso norteamericano. Calvo retoma a García Montero (2009) y a Kitschelt *et al.* (2010) para destacar que los votantes latinoamericanos suelen elegir presidentes minoritarios y congresos fragmentados/plurales (*plurality-led congress*). Una segunda diferencia importante consiste en los poderes legislativos de los presidentes que en la región poseen la facultad de la iniciativa legislativa contando con la capacidad de instalar en nombre propio su agenda en el Congreso. En este sentido, Cox *et al.* (2001) se refieren a los juegos bilaterales entre presidentes proactivos y legislaturas reactivas donde el primer movimiento lo realiza el ejecutivo.

De esta forma, y a diferencia del Congreso de los Estados Unidos, las legislaturas de la región son multipartidistas y suelen presentar escenarios de fragmentación donde ningún partido consigue el cincuenta por ciento de las bancas. El libro muestra que legislaturas de este tipo han tenido lugar en un cuarenta y dos por ciento de las democracias presidencialistas latinoamericanas desde 1980. En un escenario así, los partidos mayoritarios están obligados a desarrollar coaliciones con otros partidos minoritarios para lograr pasar la legislación.

De nuevo, y a la sombra de la literatura politológica sobre Estados Unidos, Calvo destaca el estiramiento conceptual que sucede con la idea de gobierno dividido, aplicada tanto a casos en que un presidente no cuenta con el control de una mayoría en el congreso como para situaciones en que este se enfrenta a una oposición mayoritaria organizada (Collier y Mahon, 1993). Sin embargo, la ausencia de una mayoría oficialista es una idea distinta, teórica y empíricamente, a la de una mayoría opositora. Un congreso fragmentado (de pluralidad) en el que ningún partido/bloque controla el cincuenta por ciento de los asientos, genera resultados distintos a los producidos por congresos mayoritarios (*majority-led congress*). Ambos se caracterizan, según argumenta el autor, por un uso diferenciado de las reglas legislativas formales por parte de los partidos. Ernesto Calvo brinda una teoría sobre el éxito legislativo en congresos fragmentados explicando en detalle cómo los legisladores operan diferenciadamente en las comisiones, la cámara/mesa directora (la institución que delinea, negocia y gestiona el orden del día)<sup>1</sup> y el plenario/recinto, en congresos mayoritarios y plurales.

<sup>1</sup> Todas las legislaturas delegan la autoridad formal de ordenar la agenda del plenario en un reducido número de miembros. La composición de esta institución varía de país en país, pero en la mayoría de la región esta

La investigación se propone modelizar el éxito legislativo en congresos fragmentados a partir de los mecanismos que describen cómo los proyectos de ley se mueven en las distintas etapas del proceso parlamentario. Para explicar los determinantes de la efectiva aprobación de proyectos, el foco de atención se desliza del plenario (Mayhew, 1991) a la instancia del trabajo en comisión (Cox y McCubbins, 2005), uno de los momentos del trámite legislativo donde los proyectos de ley “mueren” (Calvo y Sagarzazu, 2011). Los datos que el libro presenta para Argentina indican que entre 1984 y 2007, el ochenta y nueve por ciento de las iniciativas que se tratan en comisiones no se dictamina y que del total que obtiene dictamen, casi a un sesenta y dos por ciento la mesa directora no le asigna lugar en la agenda del plenario.

En el trabajo empírico, el autor compara dos casos de congresos plurales, Argentina y Uruguay, en los cuales es posible encontrar diferentes grados de éxito legislativo en distintos períodos según el contexto institucional y partidario del momento. La varianza entre los casos radica en que a diferencia de lo que ocurre en el Congreso argentino, el partido con más bancas en la Cámara de Representantes de Uruguay no posee la capacidad de regular lo que llega al recinto (*gatekeeper*). Para Calvo, esto redundaría en una reducción del éxito legislativo en general.

La principal conclusión es que en congresos con ausencia de mayoría en el umbral del cincuenta por ciento, se vuelve relevante la posibilidad de que el partido mayoritario cuente con poder de *gatekeeping*. En el Congreso argentino, el éxito legislativo en situaciones de fragmentación se logra por medio de tres importantes cambios en el comportamiento de los legisladores. Primero, los presidentes de las comisiones habilitan mayor cantidad de dictámenes y delegan mayor responsabilidad del control del flujo legislativo a la mesa directora.<sup>2</sup> Segundo, se evidencia un corrimiento en el continuo ideológico desde la posición del legislador mediano del partido mayoritario hacia la legislación preferida por el legislador mediano de la cámara. Y tercero, se promueven estrategias más consensuales que resultan en una proporción mayor de legislación aprobada. En cambio, en el caso uruguayo donde las instituciones que regulan lo que llega al recinto son más débiles, el éxito legislativo decrece porque el plenario dedica un importante tiempo a debatir mayor cantidad de proyectos de ley disminuyendo la producción legislativa. Calvo retoma la idea de legislaturas “a cielo abierto” de Cox y McCubbins (2011) para dar cuenta de la Cámara uruguayana.<sup>3</sup> Aún así, en ambos casos el autor señala que es posible rastrear la posición beneficiosa del legislador mediano

mesa directora está integrada por el presidente de la cámara y los líderes de los bloques o partidos que acuerdan el orden del día mediante negociaciones. En general, la representación de los partidos no sigue un criterio proporcional a su número de bancas, lo que brinda un importante peso a los partidos minoritarios. La excepción es Brasil donde la representación se circunscribe proporcionalmente a la cantidad de asientos y solo participan de la mesa aquellos con un mínimo de uno por ciento (Aleman, 2006).

<sup>2</sup> En Argentina ocurre que cuando un proyecto de ley obtiene dictamen de mayoría en comisión sin disenso minoritario ni propuestas de modificaciones, se suma –junto a otros proyectos en igual situación– a un paquete ómnibus de iniciativas que se votan en conjunto en el plenario sin debate y se aprueban con un requisito de mayoría simple. Esta institución *gatekeeper* es una diferencia central para Calvo respecto del caso uruguayo en lo que concierne al éxito legislativo en contextos de fragmentación.

<sup>3</sup> Cox y McCubbins (2011) refieren este concepto a congresos donde la mayoría de los proyectos de ley llegan al plenario incluso con escaso apoyo de las comisiones.

de la cámara en detrimento de la preferencia del legislador mediano del partido más grande, el valor estratégico de las reglas del *quórum*, la depreciación de la autoridad de las presidencias de comisión a favor de un aumento de las situaciones de negociaciones consensuadas.

El libro destaca que estos hallazgos aportan novedad sobre la relación entre presidentes y congresos en contextos de fragmentación frente a la disyuntiva tradicional entre el atropello presidencial al legislativo o la parálisis,<sup>4</sup> mostrando por el contrario, que la pluralidad aumenta el éxito legislativo y la productividad general de los legisladores porque aumenta la tasa de enmienda de las iniciativas presidenciales. Y para el caso argentino en particular, arguye contra la idea de que el Congreso se encuentra subordinado al poder ejecutivo nacional. La organización del sistema de comisiones brinda oportunidades a los partidos para formar acuerdos y promover parte de su programa legislativo. Las reglas, entonces, dejan de aparecer como herramientas a disposición de mayorías poderosas que favorecen al Presidente, sino que actúan como el contexto en el que partidos de distinto caudal legislativo negocian para favorecer a sus *constituencies*.

En un momento introductorio el autor presenta una discusión conceptual acerca de partidos y carteles mayoritarios, fragmentados (de pluralidad) y minoritarios. En los capítulos dos y tres, Calvo presenta las reglas de aprobación de leyes en Argentina y describe el modelo espacial de producción legislativa bajo congresos mayoritarios y fragmentados en términos conceptuales y operacionales. En el modelo se estiman las posiciones de los legisladores por medio de la autoría y cofirmas de las iniciativas legislativas (*co-sponsorship*) en lugar de contemplar las votaciones nominales en el plenario. De esta forma, el autor por un lado evita el sesgo de considerar solamente aquellos proyectos que han sorteado con éxito las etapas anteriores del trámite legislativo. Y por otro lado, sortea el velo de la disciplina partidaria que se evidencia en lo que llega al plenario. El capítulo cuatro brinda el contexto político-electoral argentino entre 1983 y 2007, necesario para entender la distribución numérica de los asientos en el legislativo. En los capítulos cinco, seis y siete, el autor explica los determinantes del éxito en las comisiones, el trabajo de la mesa directora y las estrategias en el plenario focalizando en el rol de los actores partidarios que lideran los bloques, las comisiones y la mesa directora. El capítulo ocho extiende el análisis hacia la consideración del papel del ejecutivo nacional en sus iniciativas legislativas para mostrar que existe un distinto tratamiento de estas en congresos mayoritarios y fragmentados. El capítulo nueve desarrolla el modelo teórico del éxito legislativo en congresos fragmentados sobre la Cámara de Representantes en Uruguay, donde a diferencia del caso argentino hay una ausencia de instituciones *gatekeeper* fuertes. Finalmente, el capítulo diez ofrece una discusión sobre las implicancias que los hallazgos de la investigación poseen sobre las políticas públicas.

El autor realiza importantes contribuciones que desmitifican ciertas concepciones sobre el Congreso argentino. Primero, que los legisladores que no pertenecen al bloque más grande no logran aprobar sus propias iniciativas: Calvo encuentra que aproximadamente

<sup>4</sup> Cuestión que ya habían hecho notar, como señala Calvo, Amorim Neto *et al.* (2003).

el cuarenta por ciento de la legislación aprobada por el Congreso entre 1983 y 2007 resulta de proyectos presentados por terceros partidos. Segundo, que la ausencia de una mayoría reduce significativamente la producción legislativa: se aportan datos que evidencian un aumento en el porcentaje de dictámenes de comisiones y de proyectos aprobados en el plenario mediante reglas de consenso y mociones de supermayorías.<sup>5</sup> Tercero, que el Congreso actúa como un apéndice de la Presidencia: el libro señala que el Presidente de Argentina tiene más chances de encontrarse con sus iniciativas legislativas modificadas o rechazadas por el Congreso que sus pares de Chile, Brasil y Uruguay. Cuarto, que casi la totalidad de la producción legislativa es iniciada por el ejecutivo nacional: aunque la tasa de éxito legislativo del Presidente es mayor que la de los legisladores, estos proponen veinte veces más proyectos que el primero. Por último, que los líderes del partido mayoritario logran imponer su agenda legislativa sin actos de indisciplina partidaria como alocuciones y votos en contra: la investigación muestra que la mayor parte de los proyectos de ley que no se aprueban, mueren antes de llegar al recinto. La disidencia interna se manifiesta en alguna instancia del trámite legislativo anterior a la vista pública del plenario evitando así el costo de ir contra la etiqueta partidaria.

El libro de Calvo abre una interesante agenda de investigación al plantear un modelo teórico innovador en el campo de los estudios legislativos presidencialistas al que pueden sumarse distintos tipos de interrogantes sobre la interacción entre presidentes y congresos, sistemas de partidos, sistemas electorales, comportamiento electoral y campañas.

## REFERENCIAS

- Alemán, Eduardo. 2006. "Policy Gatekeepers in Latin American Legislatures". *Latin American Politics and Society* 48 (3): 125-155.
- Amorim Neto, Octavio, Gary Cox y Matthew McCubbins. 2003. "Agenda Power in Brazil's Camara Dos Deputados, 1989-1998". *World Politics* 55: 550-578.
- Calvo, Ernesto e Iñaki Sagarzazu. 2011. "Legislator Success in Committee: Gatekeeping Authority and the Loss of Majority Control". *American Journal of Political Science* 55 (1): 1-15.
- Collier, David y James Mahon. 1993. "Conceptual Stretching Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis". *American Political Science Review* 87 (4): 845-855.
- Cox, Gary. 2006. "The Organization of Democratic Legislatures". En *Oxford Handbook of Political Economy*, Weingast, Barry y Donald Wittman (eds.), 141-161. New York: Oxford University Press.
- Cox, Gary y Matthew McCubbins. 2001. "Managing Plenary Time: The U.S. Congress in Comparative Context". En *The Oxford Handbook of the American Congress*, Schickler, Eric y Frances Lee (eds.), 451-472. Oxford: Oxford University Press.
- Cox, Gary y Matthew McCubbins. 2005 *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*. New York: Cambridge University Press.
- Cox, Gary, Scott Morgenstern y Leandro Wolfson. 2001. "Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina". *Desarrollo Económico* 41 (163): 373-393.

<sup>5</sup> Así como el paquete omnibus de proyectos requiere una mayoría simple para ser aprobado por el plenario de la cámara, se requiere una mayoría de dos tercios cuando la iniciativa pasa al plenario con un dictamen de minoría en comisión o propuestas de modificaciones. Es por este motivo que el paquete omnibus resulta ser un incentivo para las negociaciones y consensos entre los partidos en la instancia de comisión.

- García Montero, Mercedes. 2009. *Presidentes y Parlamentos: ¿Quién Controla la Actividad Legislativa en América Latina?*, Colección Monografías. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Kitschelt, Herbert, Kirk Hawkins, Juan Pablo Luna, Guillermo Rosas y Elizabeth Zechmeister. 2010. *Latin American Party Systems*. New York: Cambridge University Press.
- Mayhew, David. 1991. *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990*. New Haven: Yale University Press.

**Paula Clerici** es licenciada en ciencia política (Universidad de Buenos Aires-UBA), máster en social research (University of Warwick, Reino Unido), doctora en ciencia política (Universidad Torcuato Di Tella), becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y docente de la carrera de Ciencia Política de la UBA. Paula se dedica a la investigación en política comparada de temas como partidos, sistemas de partidos, alianzas electorales, federalismo, elecciones y su relación con el ámbito legislativo, así como las relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo.  
E-mail: paduis@gmail.com

