

=====

JORGE A. SCHIAVON

Scott Morgenstern y Benito Nacif, (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, 503 pp.

Son pocas las ocasiones en las cuales un libro es pionero en su área de investigación, se encuentra escrito y editado de manera prácticamente impecable, está sólidamente fundamentado en términos teóricos y metodológicos y, además, hace una contribución sustantiva a su disciplina. Este es, exactamente, el caso de *Legislative Politics in Latin America*, razón por la cual será, muy probablemente, el libro más importante en el área de instituciones y política legislativa comparada en América Latina publicado en el año 2002.

Se trata de un libro pionero dentro del análisis institucional de la política legislativa en América Latina ya que, por primera vez después de la “tercera ola de democratización”, hace un profundo estudio comparativo, con firmes bases teóricas y metodológicas, del funcionamiento y lógica política del proceso legislativo en cuatro de los

principales países de la región: Argentina, Brasil, Chile y México. La principal pregunta empírica que buscan responder los autores es ¿cómo funcionan las legislaturas latinoamericanas en el nuevo periodo democrático?, mientras que en términos teóricos quieren explicar ¿cómo la variación en los arreglos institucionales partidistas, electorales y constitucionales afectan la estructura y funcionamiento de dichas legislaturas? La obra se encuentra estructurada en torno a tres temas centrales o variables a explicar —dependientes en la jerga de la ciencia política— dentro de la política legislativa:

- Relaciones ejecutivo-legislativo,
- Partidos políticos y estructura del Congreso, y
- Proceso de creación de políticas públicas.

A cada tema corresponde una sección del libro y cada una de las secciones está integrada por cuatro capítulos de estudio de caso (uno por país incluido), dando un total de 12 capítulos.

La introducción del libro establece las pautas teóricas y metodológicas a

seguir. En primer lugar, argumentando que los políticos en las nuevas democracias de América Latina se adhieren al marco institucional establecido de manera similar a las demás democracias occidentales, los autores proponen basarse en los vastos estudios existentes sobre legislaturas en la literatura de política comparada, particularmente en el área de política norteamericana sobre el Congreso de Estados Unidos, para proponer preguntas de investigación e hipótesis sobre el funcionamiento de las asambleas latinoamericanas. Así, en términos de relaciones ejecutivo-legislativo, se analizarán las relaciones de poder entre presidente y asamblea. Con respecto a los partidos políticos y la estructura del Congreso, se estudiarán las coaliciones de procedimiento, el sistema de comités y los patrones de votación en el pleno. Finalmente, en lo referente al proceso de creación de políticas públicas, se discutirán los efectos del sistema electoral, la disciplina partidaria y el papel dominante, mas no supremo, del presidente. En términos de las variables explicativas —o independientes— proponen analizar el efecto de cuatro principales:

- Los objetivos de los legisladores,
- Las estrategias utilizadas para alcanzar dichos objetivos (basadas en el sistema electoral),
- La configuración de los partidos políticos y del sistema de partidos, y
- Las facultades de los poderes de la Unión establecidos por la Constitución.

A diferencia de otras obras editadas sobre instituciones políticas en América Latina (Mainwaring y Scully, 1995; Mainwaring y Shugart, 1997; Carey y Shugart, 1998) donde se busca incluir la mayor cantidad de estudios de caso —formato de un capítulo por país— este libro antepone la profundidad en el análisis a la cobertura geográfica, ya que hay tres estudios de caso independientes por país —uno por cada tema central— escritos por los principales especialistas en dichos temas en cada uno de los países (Argentina: Mustapic, Jones y Eaton; Brasil: Amorim Neto, Ames y Samuels; Chile: Siavelis, Carey y Londregan; y, México: Casar, Nacif y Weldon). La virtud principal de los capítulos es la homogeneidad en su alta calidad y su

sólido sustento teórico y metodológico, ya que cada uno de ellos busca responder las preguntas de investigación delineadas en la introducción. Cabe destacar la calidad excepcional de los capítulos escritos por Ames, Carey, Jones y Nacif, dada la profundidad de su análisis y la novedad de sus hallazgos —convincientes explicaciones sobre los incentivos de los legisladores brasileños, la articulación en dos bloques del sistema de partidos chileno, la disciplina partidaria argentina, y el funcionamiento del sistema de comisiones mexicano, respectivamente. Adicionalmente, el libro es una gran fuente de información, en muchos casos original, sobre la política legislativa en América Latina, ya que los capítulos contienen numerosas tablas sobre resultados electorales, porcentajes de asientos por partidos, porcentajes de reelección, estructura y distribución de asientos en comités, datos sobre iniciativas presentadas, discutidas, aprobadas y vetadas, cálculos de disciplina partidaria, etc.

Además, utilizando como base los detallados y profundos estudios de caso, se presentan dos capítulos de conclusiones, complementarios entre ellos. El primero explica, en términos

generales, la política legislativa en América Latina con base en el tipo de ambiciones de los legisladores, las cuales se derivan de los sistemas electorales y de partidos y de las reglas constitucionales —las instituciones son trascendentales para entender el funcionamiento de la política latinoamericana. El segundo, presentado como epílogo y escrito por Cox y Morgenstern, clasifica a las asambleas latinoamericanas como reactivas y a los ejecutivos como pro-activos, tras lo cual presenta una tipología de dichas legislaturas, establecida de acuerdo a los porcentajes de asientos que controlan los legisladores que apoyan al presidente y aquellos con intereses localistas (recalcitrante, negociadora, parroquial o servil, con estrategias de rechazo, negociación, exigencia de pago o aquiescencia, respectivamente). Argumentan que los ejecutivos anticipan las reacciones de la legislatura y que las estrategias (acción unilateral, negociación, compra o mandato) que utilizan para pasar sus iniciativas de ley dependerán del tipo de asamblea que enfrentan. Con base en lo anterior, presentan cuatro tipos ideales de relaciones ejecutivo-legislativo en América Latina: presidente imperial con

asamblea recalcitrante (Argentina con Alfonsín; Brasil con Collor; Chile con Allende; Perú con Fujimori), presidente coaligado con asamblea negociadora (Chile con Aylwin y Frei; Uruguay) presidente orientado nacionalmente con asamblea parroquial (Brasil con Cardoso, Colombia), y presidente dominante con asamblea servil (México pre-1997). Así, al ser pro-activos los presidentes y anticipar las estrategias de las asambleas reactivas, las relaciones ejecutivo-legislativo en América Latina se encuentran en el centro del continuo entre rigurosa separación de poderes (presidencialismo en EU) y total fusión de poderes (parlamentarismo europeo, *i.e.* Reino Unido).

Por último, probablemente como resultado del gran énfasis que hacen los autores en las variables institucionales en el funcionamiento de la política legislativa en América Latina, el libro minimiza, y en casos ignora, otros factores que son determinantes en los sistemas políticos latinoamericanos, como la cultura política, las restricciones económicas estructurales, el liderazgo político, los clivajes sociales y las presiones internacionales. Sin importar su sesgo institucionalista, esta obra se convertirá, muy probablemente, en un libro de cabecera para los estudiosos de la política comparada, particularmente los latinoamericanistas.