

**LEGISLATOR SUCCESS IN  
FRAGMENTED CONGRESSES IN  
ARGENTINA: PLURALITY  
CARTELS, MINORITY  
PRESIDENTS, AND  
LAWMAKING**

**Ernesto Calvo, Cambridge  
University Press, Nueva York,  
2014, 232 páginas**

Si algo nos enseña Gary Cox con su idea de “estado de naturaleza asambleario”, es cómo y por qué los cuerpos legislativos necesitan instituciones que empoderen a ciertos miembros por sobre otros, es decir, que les otorgue capacidad para administrar la agenda y así garantizar el funcionamiento de las legislaturas. La contribución de Calvo no escapa a estas preocupaciones teóricas, agregando un factor determinante: el entorno partidario. ¿Cómo afecta la ingeniería institucional del congreso a los resultados legislativos luego de un cambio en dicho entorno? ¿Cuáles son los efectos de una mayor o menor fragmentación en la legislatura? Moviéndose desde el éxito legislativo del presidente afectado por los cambios del ambiente partidario hacia el estudio de los mecanismos de agenda que conducen al éxito legislativo en instancias de comisión, Calvo termina evidenciando que los acuerdos con las minorías legislativas no son ni triviales ni poco importantes.

Para desarrollar su propuesta, describe el comportamiento de los “*plurality cartels*” (bloques con prerrogativas de agenda para limitar el menú de opciones legislativas que llegan al plenario desde las comisiones, pero que ca-

rece de los votos para aprobarlas por sí mismo), centrándose en uno de los más importantes resultados: el éxito legislativo —tasa de aprobación— de los miembros del Congreso (MC). La literatura suele medir el éxito legislativo en tres etapas diferentes: i) éxito en los informes de comisión, ii) éxito en la cámara de origen y iii) éxito en la cámara alterna. Cada uno proporciona un mapa de cómo el poder político se distribuye en el Congreso y cómo la autoridad de agenda es ejercida por los carteles mayoritarios y de pluralidad. En los últimos años se llevaron a cabo muchas investigaciones para medirlo, aunque la mayor atención se ha dedicado al éxito en el plenario, siendo una minoría los artículos que tratan la instancia de comisiones —capacidad de los MC en dispensar con éxito su legislación preferida hacia el plenario—. Por otro lado, existen escasas medidas sobre éxito legislativo en el plenario para congresos latinoamericanos, siendo exponentes el trabajo de Cheibub y sus coautores de 2004, los de Saiegh de 2009 y 2011.

Pero más allá de los antecedentes, los cuales señalan la evolución desde la teoría de los partidos responsables por lo costoso de la indisciplina, hacia el control de agenda que entendió a la misma como necesaria, ¿por qué es importante el trabajo de Calvo en términos empíricos? Esta pregunta se responde desde el inicio del libro. Los congresos cuyo bloque partidario más importante posee una pluralidad de bancas (menos del 50%), son el fenómeno más extendido en toda América Latina, a la vez que el menos estudiado (39% en las democracias presidenciales des-

de 1980, y el 42% en América Latina). Según la hipótesis del autor, las prerrogativas para controlar la agenda en ausencia de un boque mayoritario conducirían a resultados de política pública diferentes de los obtenidos en congresos con mayorías.

Desde el punto de vista metodológico, Calvo realiza una propuesta exhaustiva: formal desde su aporte teórico y de sus hipótesis; estadístico para hallar regularidades empíricas y testear dichas hipótesis (con modelos jerárquicos que contemplan diferentes niveles de variación, como a nivel de proyecto, legislador, comisión, bloque etc.); comparado en función de dos casos en donde varía la ingeniería institucional; e institucional en función de las variables. Al mismo tiempo, es destacable la relevancia que le otorga a los datos descriptivos (competencia partidaria y composición del congreso), ya que los cambios de contexto son fundamentales en su argumento para explicar cómo los partidos mayoritarios y con pluralidad controlan la agenda legislativa.

El tratamiento formal del éxito legislativo proporciona la columna vertebral teórica del modelo, al que llama "*plurality cartel model*"; el mismo plantea cómo la falta de mayorías en el plenario impulsa al partido con pluralidad hacia una estrategia diferente de canalización de los proyectos. Diseña varios modelos logísticos simples y multinivel para testear las hipótesis, en donde entre otras cosas se contemplan las preferencias espaciales (*point estimation*) de los legisladores, bloques y cámara, basándose en las votaciones nominales, discursos y co-patrocinio.

El estudio de la Cámara de Representantes de Uruguay, por otro lado, le permite al autor observar el efecto que la pérdida de apoyo mayoritario tiene sobre el éxito legislativo en entornos poco regulados (sin tantas prerrogativas de agenda para el bloque más grande).

En cuanto a los resultados, el libro muestra que el paso de un congreso con mayoría a otro con pluralidad (en legislaturas con amplias prerrogativas de agenda) produce tres cambios sustanciales en el comportamiento de los legisladores y en su tasa de éxito. En primer lugar cambia el comportamiento estratégico de los presidentes de comisión, quienes permiten el reporte de un mayor número de proyectos de ley en las comisiones, delegando responsabilidades de agenda en la reunión de bloque y en la Comisión de Labor Parlamentaria. En segundo lugar coloca, ideológicamente, los resultados legislativos lejos de las preferencias del votante mediano del partido mayoritario, en beneficio de la legislación patrocinada por el votante mediano de la cámara (se modifica el contenido partidista de la legislación). Finalmente, fomenta estrategias de enmienda más consensuales, lo que resulta en un mayor porcentaje de legislación aprobada con apoyo supramayoritario.

Los resultados del caso uruguayo, por su parte, proporcionan evidencia del efecto que la pérdida de control mayoritario de la cámara tiene sobre el éxito legislativo en entornos poco regulados (pocas prerrogativas de agenda). Al igual que en el caso de Argentina la pérdida de control mayoritario produce un cambio ideológico en

el resultado legislativo. Sin embargo, dicho proceso agota el tiempo del plenario más rápidamente, resultando en una disminución del éxito legislativo en general.

La conclusión teórica destaca la necesidad de tomar en cuenta los contextos legislativos, es decir, la comprensión de cómo los cambios en el contexto partidario afectan la manera de jugar en la legislatura. Para el caso de Argentina, muestra cómo la amenaza de un quórum desvanecido obliga al partido con pluralidad a adoptar estrategias más consensuales. En lo concerniente al caso de Uruguay, se muestra que las prerrogativas de agenda limitadas deprecian la importancia de las oficinas con tales poderes a favor de las comisiones y las posibles mayorías del plenario.

Para la ciencia política, el trabajo es de vital importancia por dos motivos: no solo es el primero en sistematizar y analizar la mayor parte de la actividad legislativa desde el retorno a la

democracia, sino que también es el primero en cuestionar empíricamente algunos mitos pasivamente aceptados. Contra la opinión de las mayorías arrolladoras, los bloqueos legislativos, la improductividad y falta de poder del Congreso, el autor muestra cómo la legislatura nacional argentina es más institucional, consensuada y reactiva con el poder ejecutivo de lo que se cree.

El trabajo limita su alcance al estudio del comportamiento legislativo enmarcado en determinada ingeniería institucional, modificaciones en el entorno partidario de por medio; las proposiciones que lo vinculen con otros conjunto de reglas del sistema político —como las electorales—, como así también agendas que intenten explicar las iniciativas legislativas por otras variables de contexto, serán más que promisorias. Para estas empresas como para cualquier curso de instituciones políticas, el trabajo de Calvo marca un precedente fundamental con destino de lectura obligatoria.

*Tomás Ciucci Pardo*